

# **Ministerien professionaalisuus**

## **Katsaus kahdeksan hallituksen ministereistä**

### **vuosilta 1966–2015**

Tiina Kärkkäinen

Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Hallinnon ja organisaatioiden  
tutkimus  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2017



Tiedekunta - Fakultet - Faculty Valtiotieteellinen	Laitos - Institution - Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä - Författare - Author Tiina Kärkkäinen		
Työn nimi - Arbetets titel Ministerien professionaalisuus, katsaus kahdeksan hallituksen ministereistä vuosilta 1966-2015		
Title Professionalism of Ministers, a survey of eight Government Ministers from 1966 to 2015		
Oppiaine - Läroämne - Subject Valtiotiede / hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja		
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Pro gradu -tutkielma / Tero Erkkilä	Aika - Datum - Month and year	Sivumäärä-Sidoantal-Number of pages 122 s + 15 liites.
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p><b>Tavoitteet:</b> Ministerien professionalisoitumisen tasoa ei ole aiemmin tutkittu Suomen tutkimus- tässä kvantitatiivisin tutkimusottein, mikä loi yllykseen pro gradu-tutkielman aiheeseen. Tarkoituk- sena on vastata kolmeen tutkimuskysymykseen 1) <i>Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna ekspertejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?</i> 2) <i>Miten val- takonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa?</i> ja 3) <i>Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuuseh- tojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?</i> Tavoitteena on myös selvittää, toteutuuko ennako-oletus, jonka mukaan Perustuslakiuudistuksen eli 1.3.2000 jälkeen mi- nisterien osaamisentaso on heikentynyt, sillä heille ei ole enää asetettu kelpoisuusehtoja. Viiteke- hykseksi valikoitui näin ollen professionalismin tarkastelu, jonka tueksi valikoitui sosiologis- filosofinen valta- ja yhteiskuntanäkemykset, mitkä tukeutuvat myös Perustuslakiin. Suurin osa lähdeai- neistosta painottuu journalistilähteisiin, joissa huomioidaan ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä.</p> <p><b>Menetelmät:</b> Tutkimusaineistona huomioitiin kahdeksan hallitusta, joista neljä on valittu ennen Pe- rustuslakiuudistusta vuosilta 1966–1991 ja neljä hallitusta uudistuksen jälkeen vuosilta 2003–2015. Tutkielmaan lähempään tarkasteluun valikoituivat pää-, ulkoasiain-, oikeus-, sisäasiain-, puolustus-, valtiovarain-, opetus- sekä maa- ja metsätalousministerit eli kaikkiaan 64 ministeriä. Osaamisentasoa mitattiin itse laaditulla pisteytyksellä hyödyntäen kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä ja vastauksissa käytettiin myös kvalitatiivista analysointia.</p> <p><b>Tulokset ja johtopäätökset:</b> Johtopäätöksenä on todettava, että ministereistä oli 64 % ekspertejä ja 36 % amatöörejä eli he ovat professionalisoituneita. Ministerit käyttivät valtaa moraalisestis näke- mysten avulla, joka voi hallintamentaliteetin ohella luoda professionalisoitumista. Ministerit ovat professionaalista näkökulmasta ammattitaitoisia hoitamaan vaativan tehtävän tuomat haasteet ja näin ollen käyttämään valtaa asianmukaisesti. Tulokset osoittivat, että ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten ministereillä oli relevantimpaa työkokemusta ja kokemusta aiemmista minis- terivakansseista kuin uudistuksen jälkeen toimineilla ministereillä. Tutkielman ennako-oletus siten toteutui, sillä ministerien osaamisentaso on hieman heikentynyt Perustuslakiuudistuksen jälkeen.</p>		
Avainsanat - Nyckelord ministeri, professionalism, valta, yhteiskunta, politiikka, Perustuslaki, kompleksisuus		
Keywords minister, professionalism, power, society, politics, Constitution, complexity		
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, keskustakampuksen kirjasto, valtiotieteet / pääkirjasto		
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information		

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Viitekehys .....	3
1.2	Käsitteet .....	6
1.3	Kirjallisuus, jornaalilähteet ja aiemmat tutkimukset .....	9
2	POLIITTINEN PROFESSIONAALISUUS .....	16
2.1	Professionalismin taustoitusta .....	16
2.1.1	Professionalismi ammatillistumisen perspektiivissä.....	18
2.1.2	Professionalismi kompetenssin perspektiivissä .....	25
2.1.3	Politiikan professionalisoituminen.....	27
2.2	Sosiologis-filosofinen valta- ja yhteiskuntanäkemyks .....	31
2.2.1	Valtakäsitys yhteiskunnallisessa perspektiivissä .....	33
2.2.2	Yhteiskunnan mekaaninen ja orgaaninen solidaarisuus .....	37
2.2.3	Työnjaon solidaarisuuden vaikutus ammattitaitoon .....	42
2.3	Ministerien professionalismissa vaikuttavia tekijöitä.....	46
2.3.1	Suomen koulutustaso .....	46
2.3.2	Perustuslain aiheuttama muutos kelpoisuusehdoissa.....	49
2.3.3	Ministerien poliittinen johtajuus ja politikointitaito .....	51
2.3.4	Poliittinen luottamus ja sen legitiimisyys .....	56
2.3.5	Yhteiskunnallinen kompleksisuus .....	61
3	TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO .....	66
3.1	Tutkimusstrategia ja -asetelma .....	66
3.2	Aineiston koonnin menetelmät .....	67
3.2.1	Hallituksen muodostaminen ja ministerien valintaprosessi.....	68
3.2.2	Tarkasteluun valitut hallitukset.....	70
3.3	Aineiston analyysimenetelmät.....	72
4	MINISTERIEN AMMATTITAITOON ANALYSOINTIA .....	79
4.1	Tutkielmaan valitut ministerit.....	79
4.2	Ministerien kokemuksen tarkastelua .....	80
4.3	Hallitusten tarkastelua .....	91
4.3.1	Hallitukset vuosilta 1966–1991 .....	91
4.3.2	Hallitukset vuosilta 2003–2015 .....	95

4.3.3	Vertailua hallitusten välillä .....	99
4.3.4	Kooste ministerien ammattitaitoon liittyvistä osa-alueista .....	107
5	PÄÄTELMÄT .....	113
5.1	Ministerit – eksperttejä vai amatöörejä.....	113
5.2	Valtakonteksti ministerien professionalisoitumisessa .....	116
5.3	Perustuslakiuudistuksen vaikutus ministerien professiossa.....	119
	VIITELUETTELO.....	123
	LÄHTEET .....	126

## TAULUKOT

Taulukko 1. Paasion I hallitus vuosilta 1966–1968.....	81
Taulukko 2. Karjalaisen II hallitus vuosilta 1970–1971 .....	83
Taulukko 3. Sorsan IV hallitus vuosilta 1983–1987.....	84
Taulukko 4. Ahon hallitus vuosilta 1991–1995.....	85
Taulukko 5. Jäätteenmäen hallitus vuodelta 2003–2003 .....	87
Taulukko 6. Vanhasen II hallitus vuosilta 2007–2010 .....	88
Taulukko 7. Kataisen hallitus vuosilta 2011–2014.....	89
Taulukko 8. Sipilän hallitus vuosilta 2015– .....	90
Taulukko 9. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991.....	93
Taulukko 10. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–1991 .....	94
Taulukko 11. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015.....	97
Taulukko 12. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 2003–2015 .....	98
Taulukko 13. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015.....	101
Taulukko 14. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–2015 .....	103
Taulukko 15. Korrelaatiokertoimen testaaminen ja luottamusväli .....	105
Taulukko 16. Koulutustaso tutkinnoittain .....	107
Taulukko 17. Työkokemus .....	109
Taulukko 18. Järjestötoiminta.....	110
Taulukko 19. Armeijataso.....	111

## KUVIOT

Kuvio 1. Englannin kielen professiosanaston muodostus OED:n mukaan .....	17
Kuvio 2. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991 .....	93
Kuvio 3. Hallitukset vuosilta 1966–1991 .....	95
Kuvio 4. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015 .....	97
Kuvio 5. Hallitukset vuosilta 2003–2015 .....	99
Kuvio 6. Hallitukset vuosilta 1966–2015 .....	100
Kuvio 7. Ministerien kokonaispisteytys vuosilta 1966–2015.....	100
Kuvio 8. Hallitusten kokonaispisteytys vuosilta 1966–2015.....	101
Kuvio 9. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015 .....	102
Kuvio 10. Hajontakaavio vuosilta 1966–1991 .....	104
Kuvio 11. Hajontakaavio vuosilta 2003–2015 .....	104
Kuvio 12. Pearsonin korrelaatio .....	106
Kuvio 13. Koulutustaso tutkinnoittain vuosilta 1966–2015 .....	108
Kuvio 14. Työkokemus vuosilta 1966–2015.....	110
Kuvio 15. Järjestötoiminta vuosilta 1966–2015 .....	111
Kuvio 16. Armeijataso vuosilta 1966–2015 .....	112

# 1 Johdanto

Ministerien ammattitaidosta on varsinkin 2000-luvulla ollut paljon spekulatiota. Julkissa keskustelussa on esitetty kaksi eri näkökulmaa siitä, ovatko Suomen ministerit päteviä hoitamaan vakanssiaan. Toisen mukaan ministereille riittää politikointitaito, toinen edellyttää sektorikohtaista asiaosaamista. Perustuslakiuudistuksen myötä eli 1.3.2000 lukien ministereille ei ole enää asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Pro gradu-tutkielmassa tutkitaan, ovatko ministerit professionalisoituneita ja millaista asiantuntijuutta heillä esiintyy poliittisina vallankäyttäjinä. Tavoitteena on myös selvittää, onko Perustuslakiuudistus vaikuttanut ministerien ammatillisuuteen. Heidän pätevyytään tarkastellaan pääosin koulutus- ja työkokemustaustan perusteella, joita tutkimalla voidaan tehdä johtopäätöksiä ammattitaidon tasosta. Tutkielmassa on tarkoitus vastata kolmeen kysymykseen: *1) Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?*, *2) Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa?* ja *3) Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* Tutkielman ennakko-oletuksena on, että Perustuslakiuudistuksen eli 1.3.2000 jälkeen ministerien osaamisentaso on heikentynyt, sillä ministereiltä ei enää edellytetty muodollisia kelpoisuusehtoja. Näin ollen on aiheellista tutkia kuvailevan kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän tavoin, mistä eri osa-alueista ministerien professionaalisuus on muodostunut ja onko ministerien ammatillistumisessa merkittäviä eroja. Tutkielmassa on myös käytetty kvalitatiivista teoriasidonnaista analysointia kontekstin, kirjallisuuden ja tutkimustulosten tarkastelussa.

Ministereitä on aiemmin tutkittu Suomessa vaihtelevilla perspektiiveillä ja ne ovat keskittyneet pääasiallisesti tutkimaan ministereitä strategisen johtajuuden, poliittisen johtamisen kehittämisen, viestinnän odotusarvojen ja New Public Management-käsitteen kautta. Ministerien professionalisoitumista ei kuitenkaan ole Suomen tutkimuskentässä aiemmin tutkittu valtiotieteen tieteenalalla, joten pro gradu-tutkielma tuo uutta tietoa ja lisäarvoa ministerien professionaalisuudesta. Tutkielma avaa ministereiden ammatillistumisen tasoa niin politiikan parissa työskenteleville kuin tavallisille kansalaisille, jotka ovat julkisuudessa esittäneet erilaisia kommentteja ministerien ammattitaitoon liittyen.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyen on huomioitava, että Matti Wibergin (1999) mukaan ministeri on ministeriönsä poliittinen johtaja ja hänen tulee olla politiikan asiantuntija, ei välttämättä hallintoasioiden ekspertti. Toisaalta Ilkka Ruostetsaari toteaa, että ”uusien ja kokemattomien ministereiden tulo voi vahvistaa virkamiesten valtaa ja kokematon ministeri voi olla altis painostusryhmien<sup>1</sup> lobbaukselle” (Wiberg 1999). Poliitikassa vaikuttaa myös muita ryhmiä, yhdistyksiä ja liikkeitä puolueiden taloudellisten etujärjestöjen ohella, jotka voivat vaikuttaa yhteiskuntaan ja päättäjiin omien intressiensä perspektiivissä täydentäen edustuksellista demokratiaa. Poliittisen päätöksenteon merkittävänä myötävaikuttajana toimivat kansalaisjärjestöt voivat välittää mielipiteitä puolueita paremmin. (Pasi Saukkonen, 2008.) Toisaalta työntekijäjärjestöihin on kohdistunut kritiikkiä työnantajajärjestöjen osalta. Niiden näkemyksen mukaan keskusjärjestötaso on menettänyt uskottavuutensa unohtamalla yritysten tarpeet. (Pertti Lappalainen 2002, 42 [esim. Ilmonen & Jokivuori 1998, 138].) Toisen tutkimuskysymyksen valtakontekstin perspektiiviin liittyen on todettava, että ministerit ovat valankäyttäjiä. Heidän ei kuitenkaan tarvitse olla Tontin (2010) mukaan minkään erityisalan asiantuntijoita käyttäessään valtaa edistääkseen omia ideologioitaan. Poliittista toimintaa määrittelee siten valta, jota ”on kaikkialla ja sen voi korvata vain uusilla valan muodoilla” (Jarkko Tontti 1998). Ritva Keppo (1988:61–62) on puolestaan todennut, että ammatillisuus- eli professionalismikeskustelua on hallinnut ammatillistumisen perinteinen näkökulma, piirremalli (the trait model of professionalism), aina viime vuosikymmeniin asti. Kuitenkin ammatillistumisen piirremallia ja koko professiokulttuuria sekä sen arvoja kohtaan on alettu esittää kritiikkiä entistä laajemmin (mt., 61–62).

Myös kansalaiset ovat heränneet pohtimaan ministerien pätevyyttä ja heidän kykyään johtaa ministeriötään. Julkisessa keskustelussa on huomioitu esimerkiksi nykyisen hallituksen pääministeri Juha Sipilän käyttämät keinot osoituksena siitä, että yritysjohtajan kova arvomaailma ei aina korreloi Suomen kansalaisten arvomaailman kanssa, joka on lisännyt osaltaan pohdintaa niin ministerien pätevyydestä kuin myös heidän poliittisista taidoistaan. Ministerien osaamisentaso aiheutti siinä määrin keskustelua, että asiasta laadittiin kansalaisaloite, jossa vaadittiin, että ministeriksi pyrkivän henkilön on osoitettava pätevyytensä kyseiseen ministerinvirkaan näyttökokeella. Aloitteen mukaan näyttökoe selvittäisi, onko henkilöllä riittävästi tietoa kyseisen viran hoitamiseen ja sen

---

<sup>1</sup> Painostusryhmiin voi kuulua potentiaalisia painostusryhmiä, painostusryhmänä toimivia organisaatioita, etujärjestöjä tai aatteellisia painostusryhmiä (Heikki Paloheimo & Matti Wiberg 2012, 243).

avulla testattaisiin henkilön tietämys ministerin vakanssiin liittyvän aihealueen hallitsemisesta. (Oikeusministeriö 2015.) Toisiko näyttökoe kansalaisille riittävän varmuuden ministerin pätevyydestä? Perustuslaissa aiemmin olleiden kelpoisuusehtojen poistamisen jälkeen erilaisten psykologisten testien ja näyttökokeiden vastaukset eivät kuitenkaan välttämättä tuo vaadittavaa näyttöä siitä, että henkilöllä olisi tarpeeksi osaamista virkansa hoitamiseen. Riittäisivätkö yksityiskohtaisesti esitetyt ministerien koulutus- ja työkokemustiedot vakuuttamaan kansalaiset ministerien pätevyydestä? Toisaalta voitaisiin suoraan olettaa, että ministerit ovat kykeneviä toimeensa, sillä jos heillä ei olisi asiaosaamista, he eivät myöskään herättäisi luottamusta kansalaisissa. Keskusteluissa ministerien ammattitaidosta esiintyy siis hyvin erilaisia variaatioita. Näin ollen teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellaan professionalismia ja sosiologis-filosofista valta- ja yhteiskuntanäkemyistä sekä ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä.

## 1.1 Viitekehys

Pro gradu-tutkielman viitekehys rakentuu ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta poliittisen professionaalisuuden kontekstiin. Teoriaa käsitellään luvussa kaksi, jossa pohditaan professionalismia ammatillistumisen perspektiiveistä ja miten se heijastuu poliittisessa kentässä. Perinteistä ammatillistumisen piirremallia ei kuitenkaan enää pidetä toimivana tutkimuksen viitekehyksenä, sillä sen heikkoutena on professiostatuksen saavuttaneiden ammattien ominaisuuksien luettelominen ja niiden vertailu ideaalimaihin (Keppo 1988:64 [esim. Pellegrin 1976, 347; Johnson 1977, 22, 25; Forsyth & Danisiewicz 1985, 59.]). Tämä huomioiden professionalismia on tarkasteltu myös kompetenssin perspektiivissä. Lisäksi teoriaosuudessa on huomioitu politiikan professionalisoituminen ministerien ammatillistumiseen liittyen, jossa on sivuutettu myös ekspertti-amatööri-näkökulmaa.

Toisen tutkimuskysymyksen näkökulmaksi valikoitui professionalismia-kirjallisuuden puutteellisuuden vuoksi sosiologis-filosofinen valtakonteksti, jossa painottuu valta- ja yhteiskuntanäkemys. Ministereillä on ammatillisen osaamisen lisäksi valtaa, johon liittyy kuitenkin aina vastuu. Valta edellyttää Michel Foucault'n (2013, 42) mukaan tietoa, joka on lähtöisin vallan ja tiedon välisistä suhteista ei niinkään subjektin toiminnasta.



Tero Erkkilä (2007) on tarkastellut tilivelvollisuuden konseptuaalisuuden muuttumista muun muassa poliittisen, byrokraattisen ja ammatillisen vastuunalaisuuden näkökulmista todeten, että politiikkoja on vaikea saada vastuuseen teoistaan. Pro gradu-tutkimuksessa ministerien tilivelvollisuus on rajattu pois, sillä tarkoituksena on pitäytyä heidän ammattitaitonsa tarkastelussa, vaikkakin vastuunäkökulmaa sivuutetaan muussa yhteydessä.

Luvussa kaksi paneudutaan myös Sheldon S. Wolinin poliittisen filosofian yhteiskunnalliseen valtakäsitykseen, joka luo väylän Steven Lukesin vallan kolmeen ulottuvuuteen ja Foucault'n näkemykseen vallasta teknologisen järjestelmän osa-alueena. Valtakonteksti liittyy myös ministerien vakanssiin ja heidän ammatilliseen osaamiseensa. Lisäksi luvussa tarkastellaan Émile Durkheimin sosiologista näkemystä yhteiskunnasta ja työnjaon solidaarisuudesta, mitkä kytkeytyvät Wolinin, Lukesin ja Foucault'n ohella Perustuslakiin ja mekaanisen sekä orgaanisen solidaarisuuden konteksteihin. Durkheimin näkemys tukee myös ammatillista erikoistumista ja toisaalta luo perustaa kompleksisuusteorian huomioimiselle, jota on tarkasteltu yhtenä ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavana kontekstuaalisena tekijänä. Teoriassa on yhtäläisyyksiä Foucault'n tarkastelemaan näkemykseen teknisestä valvontajärjestelmästä, jossa tarkkailija on kompleksisuusteorian tavoin linkitetty kokonaisuudessaan järjestelmään. Lisäksi useissa tarkastelluissa tutkimusaineistoissa kompleksisuus, kuten myös teknisyyks professionalisen tiedon ja vallan näkemysten kautta, kytkeytyvät vahvasti tutkielman eri osa-alueisiin. Teoriaosuudessa tarkastellaan myös muita ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä ja tässä yhteydessä pohditaan kolmannen tutkimuskysymyksen osalta, miten Perustuslakiuudistus 1.3.2000 lukien on muuttanut ministerien kelpoisuusehtoja. Lisäksi luvussa pohditaan Suomen koulutustasoa, poliittista johtajuutta ja tuodaan esille näkemyksiä politikointitaidoista. Tutkielmasa on aiheellista tarkastella myös poliittista luottamusta ja siihen liittyvää legitimizeettiä, sillä Hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan ministerin tehtävä on nimenomaan poliittinen luottamustehtävä.

Luvussa kolme tarkastellaan pro gradu-tutkielmassa käytettyjä tutkimusmenetelmiä ja aineistoa. Tarkoituksena on esitellä tutkimusstrategia ja -asetelma sekä tutkimuskysymykset. Lisäksi luvussa tuodaan tarkemmin esille, miten aineisto on koottu ja tässä yhteydessä myös paneudutaan siihen, miten hallitus muodostetaan, kuinka ministerit

valitaan sekä tarkastellaan tutkimukseen valittuja hallituksia. Aineiston analyysimenetelmissä tarkastellaan lähemmin, miten ministerien pisteytys on laadittu ja perustellaan kvantitatiivisessa tutkimusmenetelmässä käytetyt valinnat.

Empiirinen osio korostuu luvussa neljä, jossa paneudutaan pro gradu-tutkielmaan valittujen ministerien ammattitaidon tutkimiseen. Lähempään tarkasteluun valikoitui kahdeksan hallitusta, jolloin tapaustutkimuksen otoksena tutkitaan 64 ministeriä. Pääkriteerinä oli, että hallitukset on muodostettu eduskuntavaalien jälkeen. Tutkielmaan päätyneistä hallituksista neljä on valittu satunnaisotannalla ennen Perustuslakiuudistusta vuosilta 1966–1991 ja neljä hallitusta uudistuksen jälkeen vuosilta 2003–2015. Tutkimuksessa on huomioitu ministerien kokemus neljältä eri osa-alueelta, joita on tarkasteltu itse laaditun mittariston avulla ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta sekä vertailtu keskenään kvantitatiivisin tutkimusottein. Tutkielmassa on hyödynnetty pääasiallisesti Excel-taulukkolaskentaohjelmaa, jolla laadittiin keskiarvo-, keskihajonta-, korrelaatio- ja luotamusvälilaskelmat. Ristiintaulukoinnissa on hyödynnetty Pivot-taulukkoja, jotka on havainnollistettu graafisin esityksin. Pisteistä on laadittu hajontakaaviot ja SPSS-ohjelmalla testattiin Pearsonin korrelaatio. On myös todettava, että mikäli pisteytys olisi laadittu erilaisin arvoin etenkin työkokemuksen kohdalla, kokonaispisteytys olisi ollut yli 10, joka ei olisi ollut matemaattisesti mielekästä.

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kaikki hallitukset ennen 1960-lukua, sillä mitä kaukaisemmalta ajalta hallitukset olisivat olleet, sitä epäluotettavammaksi tulos olisi muuttunut. Joidenkin aikaisempien hallitusten ministereiltä puuttui työhistoria- tai koulutustiedot, mikä olisi aiheuttanut mahdollisesti virheitä osaamispisteisiin ja näin ollen luonut epäluotettavan kuvan ministerien osaamisentasosta.

Pro gradu-tutkielman viidennessä luvussa vastataan ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta, ovatko ministerit eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen. Toisen tutkimuskysymyksen valtakontekstia on pohdittu kvalitatiivisen teoriasidonnaisen analysoinnin avulla. Kolmas tutkimuskysymys vastaa siihen, onko Perustuslakiuudistuksella ollut vaikutusta ministerien osaamisentasossa ja tarkastellaan, toteutuiko ennako-oletus. Lisäksi luvussa pohditaan, miten tutkimusta voisi mahdollisesti jatkaa tulevaisuudessa ja esitetään luotettavuusarvio.

## 1.2 Käsitteet

Pro gradu-tutkielmassa on aiheellista tarkastella tutkimuskysymyksiin ja viitekehykseen liittyvää käsitteistöä, joista oleellisin on ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta ja ministerien ammattitaitoa tutkittaessa *professionalismin* tarkastelu, mikä perustuu teoreettiseen tietoon ja koulutukseen. Professionalismilla on monia määritelmiä ja sillä on kaksi pääasiallista näkemystä: ammatin harjoittaminen ja jatkuva ammatillinen kehittyminen. Professionalismin luonteesta on ollut lukuisia väittelyitä, jotka haastavat toiminnallisemman professionalismin kehityksen ymmärtämiseen. (Adults learning 2012, 11–12.) Professionalismi on Englundin [1996] mukaan jakautunut kahteen eri termiin; professionalismiin ja professionalisaatioon. Professionalismi kuvaa työntekijöiden sisäistä laatua, heidän arvojaan ja mielipiteitään. *Professionalisaatio* puolestaan käsittää ammatin statuksen ja auktoriteetin. (Christine Tapson 2016:149.) Professionalisaatio viittaa-kin muutosprosessiin, joka tuo parempaa ja tehokkaampaa voimavarojen ja taitojen organisointia tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi [esim. Papathanassopoulos et al. 2007]. Professionalismin ja professionalisaation erottaminen on kuitenkin olennaista. Professionalisaatio nähdään prosesseina ja professionalismia voidaan käyttää kampanjoiden yhteydessä. (Jens Tenscher & Juri Mykkänen 2014, 23.) *Professionaalinen* puolestaan viittaa ”amatilliseen”, jossa amatillisuutta tuotetaan ja rakennetaan viestintäsuhteessa toteutettavan tehtävän tai tavoitteen kautta (Maija Gerlander & Pekka Isotalus 2010, 4). Nick Frostin (2001, 5) mukaan termiä professionaalinen käytetään kuvaamaan ihmisten aktiviteetteja erilaisissa amatillisissa ryhmissä. Viime aikoina on nousut esille myös *uus-professionalismi*. Käsite on saanut alkunsa hallituksen projekteista edistämään professionalismin kaupallisempia ja organisatorisempia muotoja. Organisaationaaliset periaatteet, strategiat ja metodit on muutettu yleisen käytännön identiteettiin, rakenteisiin ja harjoitteluun. Luottamuksen suhde on muuttunut valvontaan ja tili-velvollisuuteen. (John Goldie 2014, 4.)

Professionalismiin ja ministerien amatilliseen osaamiseen läheisesti liittyvä toinen pääasiallinen käsite *kompetenssi* eli pätevyys viittaa yksinkertaistettuna kykyyn suorittaa tietty tehtävä tyydyttävällä tavalla. Henkilöllä voi olla muodollista kompetenssia, joka koostuu koulutuksesta ja hyödynnettyä kompetenssia, joka tulee käytettäväksi

tietyssä työtehtävässä. Kompetenssi koostuu yksilön monipuolisesta osaamisesta ja antaa valmiudet useisiin eri työtehtäviin. (Seppo Helakorpi 2015.)

Kompetenssi jakautuu myös eri alakäsitteisiin, joista *kommunikatiivinen kompetenssi* on kykyä luoda konteksti-sensitiivistä, strategista ja kohdistettua annettun yhteisön kielellistä käyttöä, joka sisältää kielimuotojen käytön, eri tyylit ja genret (Michal Hamo, Zohar Kampf ja Limor Shifman 2010, 251 [esim. Hymes 1972]). *Poliittinen kompetenssi* on taitoa tietää, kuinka poliittisella areenalla tulee suunnistaa, kuinka saada muut suostuteltua omalle näkökannalle ja toisaalta myös kykyä johtaa koalitioita (J. D. Meyer 2007).

Tutkielman toiseen tutkimuskysymykseen eli sosiologis-filosofiseen valta- ja yhteiskuntanäkemykseen liittyen on aiheellista tarkastella myös valtaan liittyvää käsitteistöä. Poliitiikan tutkimusta määrittelee *valta*, joka ei ole samanlaista kaikkialla, vaan sitä määrittelee ihmisen toiminta, joka on sidoksissa tiettyyn tilanteeseen. *Vallankäyttö* on poliittisen toiminnan ydin, sillä poliitikot käyttävät kaikessa toiminnassaan valtaa. *Auktoriteetivaltaa* käyttävät myös poliittiset johtajat. *Sisäistetty valta* puolestaan perustuu normeihin, jossa kansalaiset luottavat vallanpitäjiin. Vallankäytössä voidaan käyttää myös palkitsemista ja rangaistusta, johon voi lukeutua erilaiset pakkokeinot. Myös sosiaalistaminen voidaan nähdä vallankäyttönä, jonka avulla yksilöt yritetään saada hyväksymään tietynlainen moraaliperusta tai noudattamaan erilaisia arvoja ja uskomuksia. (Paloheimo & Wiberg 2012, 51–66.) Vallankäyttöön liittyvällä *hallintamentaliteetilla* (governmentality) tarkoitetaan yhteiskunnallista vallankäyttöä siirryttäessä Niccolò Machiavellin tarkoittamasta yksinvaltiudesta demokraattisempaan valtioon (Antti Saari 2010, 104).

Tutkielmassa tarkastellaan myös kolmanteen tutkimuskysymykseen eli Perustuslakiuudistukseen liittyen ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä. Näin ollen on aiheellista tarkastella myös käsitettä *kontekstuaalinen*, joka ymmärretään yleensä asiayhteyttä koskevana terminä (Suomisanakirja 2017). *Kontekstuaalisuus* on oppimisen linkittämistä tehtäviin tai ongelmatilanteisiin (Teknologian kehittämiskeskus 2017). Kontekstuaalisuutta voidaan tarkastella eri lähestymistavoilla, joissa voidaan korostaa eri piirteitä, kuten yhteiskunnallisia, filosofisia tai sosiologisia kysymyksiä. Eräs lähestymistavan muoto keskittyy teknologiaan, jonka osuus on kuitenkin vähentynyt ja näin ollen kontekstuaalisuus painottuu enemmän yhteiskuntaan.

Kontekstuaalisten tekijöiden on huomattu vaikuttavan myös motivaatioon. (Jari Lavenen & Veijo Meisalo 2010). *Kontekstualisoinnissa* asiaa tai ilmiötä tarkastellaan eri näkökulmista, jotka voivat liittyä tapoihin, vallankäyttöön tai arvoihin. Näihin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä voivat olla esimerkiksi historia ja sosiaaliset tekijät. (Opetushallitus 2017.)

Pääkäsitteiden lisäksi on aiheellista huomioida myös joitakin valtioon liittyvää termistöä, sillä Suomen poliittinen järjestelmä pohjautuu edustukselliseen demokratiaan. *Demokratia* liitetään perinteisesti yleiseen etuun ja kansan tahdon toteuttamiseen. Toisaalta sitä tarkastellaan määrätyn kaltaisina päätöksenteon menettelytapoina. *Demokraattinen päätöksenteko* voi olla keskitettyä, jossa yksi päätöksentekokeskus tekee kaikki päätökset tai hajautettua, jolloin kansalaiset voivat vaikuttaa paremmin poliittiseen päätöksentekoon. Päätökset tehdään kuitenkin jo välittömän tai edustuksellisen demokratian keinoin. *Välittömän demokratian* keskitetyssä päätöksenteossa poliittiset päätökset tehdään kansankokouksissa, joissa eliittien toiminnan kontrollointi voi olla vaikeaa. Toisaalta hajautettua päätöksentekoa sovelletaan itsehallinnollisissa paikallisyhteisöissä, jolloin päätökset tehdään monella eri areenalla. *Edustuksellisen demokratian* keskitetyssä päätöksenteossa poliittisesti vastuualainen hallitus tekee kaikki keskeiset poliittiset ratkaisut, kun hajautetussa päätöksenteossa poliittinen hallinto on moniportainen. Kansalaiset voivat kuitenkin kontrolloida eliittien toimintaa määrääjoin järjestettävien vaalien kautta. (Paloheimo & Wiberg 2012, 138–159.) Myös Oikeusministeriön (2005, 75) toimikunta on todennut mietinnössään, että Suomen poliittinen järjestelmä ja kulttuuri perustuvat vahvasti edustukselliseen demokratiaan, eikä missään yhteydessä ole esitetty tarvetta tämän peruslinjan muuttamiseen. Suora demokratia on nähtävä edustuksellisen täydentäjänä eikä vaihtoehtona (mt., 75). Lappalaisen (2002, 87) mukaan edustuksellisen demokratian legitimeetti, joka pohjautuu puolueisiin, on ollut vahva, mutta jota on alettu kyseenalaistaa entistä enemmän.

Demokratian yhteydessä puhutaan yleisesti myös *legitimeetistä*, jolla viitataan Paloheimon ja Wibergin (2012, 89,189) mukaan siihen, hyväksyvätkö kansalaiset valtion rakenteet ja niiden toimintatavat, jolloin ne ovat oikeutettuja. Päätöksenteon erilaiset aspektit voivat Henrik Serup Christensenin, Maija Karjalaisen ja Laura Nurmisen (2015, 25,27) mielestä kuitenkin vaikuttaa mielipiteisiin poliittisesta järjestelmästä

aiheuttaen pohdintoja sen legitiimisyydestä ja *yleisöosallistuminen* (crowdsourcing) on eräs tapa sitouttaa kansalaiset edustuksellisen demokratian päätöksentekoon.

Tutkielmassa tarkastellaan myös politikointitaitoja, jonka vuoksi on aiheellista avata käsitettä *politikointi*, joka on Lappalaisen (2002, 26) mukaan julkisorganisaatioiden toiminnan laadullista ulottuvuutta. Kansan näkemys käsitteestä voi pikemminkin viitata taktikointiin, oveluuteen, juonitteluun tai jopa pelaamiseen. *Politisointi* puolestaan ymmärretään poliittisuuden laadullisuutena, jolla voidaan esittää poliittiselle toiminnalle erilaisia laadullisia kriteereitä. (mt., 26–28 [esim. Palonen 1993, 123–136].)

### 1.3 Kirjallisuus, journalilähteet ja aiemmat tutkimukset

Pro gradu-tutkielman lähdeaineiston valintaan vaikutti oleellisesti se, että professionalismi-kirjallisuus on teoreettisesta perspektiivistä tarkasteltuna puutteellista. Tämän johdosta ensimmäisen tutkimuskysymyksen ammatillisuuden näkökulman tueksi valikoitui toisessa tutkimuskysymyksessä huomioitu sosiologis-filosofinen valta- ja yhteiskuntanäkemys, joihin myös kolmas tutkimuskysymys kytkeytyy Perustuslain ja lainsäädännön näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuuden haasteeksi muodostui myös se, että Suomen ministerien ammattitaidon tasosta ei ole laadittu varsinaista kirjallisuutta, mikä hankaloitti validin informaation löytymistä. Näin ollen suurin osa tutkielmassa tarkastelluista aiemmista tutkimuksista painottuu niin sanottuihin journalilähteisiin, jotka huomioivat ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä. Lisäksi oli aiheellista valita sellaista aineistoa, joka oli relevanttia analysoidessa kolmea tutkimuskysymystä kvantitatiivisesti ja kvalitatiivisesti.

Tutkielmassa on tarkasteltu Émile Durkheimin Sosiaalisesta työnjaosta, joka on sosiologian kehityksen kannalta tärkein teos, jossa esitellään työnjakoon perustuvaa solidarisuutta. Hänen etiikkansa koostuu Sheldon S. Wolinin (1960, 360) mukaan realisoitujen faktojen järjestelmästä. Sheldon S. Wolinin *Politics and vision, Continuity and Innovation in Western Political Thought* -teos esittääkin kattavan kuvauksen poliittiseen filosofiaan. Teos luo perustan Steven Lukesin *Power, A Radical View* -teoksen vallan kolmelle ulottuvuudelle ja Michel Foucaultin *Tarkkailla ja rangaista* -teokselle, jonka

lähtökohtana on vallan säätely teknologian avulla, jolla on edelleen varsinkin tiedonhankintamenetelmänä kannatusta nyky-yhteiskunnissa.

Jukka Gronowin, Arto Noron ja Pertti Tötön Sosiologian klassikot paneutuu 1900-luvun alun sosiologian klassikoihin, kuten Georg Simmeliin ja Max Weberiin. Osmo Jussilan, Seppo Hentilän ja Jukka Nevakiven Suomen poliittinen historia on tarkastellut Suomen poliittista historiaa vuosikymmenten ajalta. Teosta on hyödynnetty erityisesti siltä osin, joissa on kiinnitetty huomiota ministerien kokemukseen. Antero Jyrängin ja Jaakko Husan Valtiosääntöoikeus muodostaa pohjan Perustuslain tarkastelulle ja sen vaikutuksesta hallitusten muodostamiseen. Pertti Lappalaisen Poliittisen tyylin vastapaino on pohtinut poliittista tyyliä poliittisen toiminnan ja taidon näkökulmien avulla. Heikki Paloheimon ja Tapio Raunion Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä -teosta on tarkasteltu ministerien valintaan liittyviltä osin. Heikki Paloheimon ja Matti Wibergin Poliitiikan perusteet puolestaan tarjoaa merkittävää tietoa Suomen poliittisesta järjestelmästä, jota on hyödynnetty pääosin käsitteiden avaamisessa. Lisäksi olen tarkastellut Daniel L. Stufflebeamin ja Anthony J. Shinkfieldin Evaluation Theory, Models, and Application -teosta tapaustutkimuksen sekä David Marshin ja Gerry Stokerin Theory and Methods in Political Science kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen tarkastelun osalta.

Tutkielmassa on hyödynnetty myös jornaalilähteitä, joilla on yhteys professionalismiin, sen erilaisiin perspektiiveihin ja ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttaviin kontekstuaalisiin tekijöihin. Lisäksi olen tarkastellut valtakäsitteeseen liittyvää Heikki Paloheimon (2010:4–5) johtaman hankkeen laatimaa analysointia vallan jakautumisesta Suomen poliittisessa järjestelmässä. *Poliittisella vallalla* tarkoitetaan päätöksentekoon vaikuttamista ja sen yhtenä erityismuotona on edustuksellisuus, joka pohjautuu Perustuslakiin. Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle, jota eduskunta edustaa yhteistyössä hallituksen ja presidentin kanssa. (mt., 4–5.) Perustuslain 2 §:n mukaan kansanvaltaan kuuluu kansalaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lain 14 § 3 momentin ja 20 § 2 momentin perusteluissa on todettu tämän tarkoittavan muutakin kuin vaaliosallistumista. Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen säädetään Perustuslaissa myös julkisen vallan velvollisuudeksi. (Oikeusministeriö 2005, 75.) Poliittinen valta on siis lähestynyt kansalaisia, mutta valtaa on jakautunut myös EU:lle. Vallan pirstaloituminen voi aiheuttaa

muutoksia demokraattisiin toimijoihin. Wang Hui (2014, 214) onkin todennut, että edustuksellisuuden mureneminen on maailmanlaajuinen poliittinen kriisi.

Pro gradu-tutkielmassa on yhtenä kontekstuaalisena tekijänä tarkasteltu Kimmo Grönlundin ja Maija Setälän (2004, 2007) tutkimusten pohjalta poliittista luottamusta ja matalien äänestystulosten suhdetta legitimizeettiin. Vertailukohteeksi valitussa Peri K. Blindin (2007) tutkimuksessa luottamuksen rakentumisesta hallitukseen todetaan, että reformien toimeenpaneminen voi lisätä poliittista luottamusta ja jossa paino on poliittisella legitimizeetillä.

Yhteiskunnallisen kompleksisuuden osalta on tarkasteltu Paul Cairneyn (2012) tutkimusta kompleksisuusteoriasta (complexity theory), jonka avulla voidaan ymmärtää poliittisia ilmiöitä holistisesti ja monitieteellisesti. Teoria tarkastelee kompleksisia poliittisia ja yhteiskunnallisia järjestelmiä. Tärkeämmäksi tutkimukseksi kohosi kuitenkin Buğra Özerin ja Güven Şekerin (2013) näkemys kompleksisuusteorian vaikutuksesta julkishallinnossa. Tutkimus on varustettu erilaisilla työkaluilla ymmärtämään julkishallinnon asioiden ympäristössä olevia ongelmia. Vertailun vuoksi tarkastelin myös Jack W. Meekin (2010) tutkimusta suljetun järjestelmän säännönmukaisuudesta. Lisäksi monessa jornaalilähteessä sivuttiin kompleksisuutta, jonka perusteella teorian huomioiminen pro gradu-tutkielmassa on perusteltua yhtenä ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavana tekijänä.

Aiemmista tutkimuksista tärkeimmäksi nousi Ludvig Beckmanin (2006) tutkimus Ruotsin hallitusten ministerien kompetenssista ja demokratian ongelmasta, sillä se oli aihepiiriltään hyvin samankaltainen oman tutkimukseni kanssa. Beckman (2006:111) keskittyy tutkimuksessaan kuitenkin lähinnä Ruotsin sosiaali- ja talousministereihin ja pohtii, onko näillä ministereillä kokemusta juuri sen vakanssin hoitamiseen. Lisäksi hän on tarkastellut kyseisiä ministereitä pidemmältä ajanjaksolta eli vuosilta 1917–2004. Beckmanin tutkimus poikkeaa hieman omasta tutkielmastani, johon olen valinnut useamman ministerin tarkasteluun linkittäen valintani Perustuslakiuudistusta edeltäviin ja sen jälkeisiin hallituksiin ajanjaksoilta 1966–1991 ja 2003–2015. Lisäksi analysoinnin kohteena on ministerien osaamisentaso, jonka vuoksi pisteytyksessä olen huomionut vakanssiin vaikuttavan relevantin työkokemuksen.



Beckman (2006:116) tuo tutkimuksessaan esille, että jako amatööreihin ja asiantuntijoihin ei ole yksiselitteinen. Amatöörillä viitataan yleensä sellaiseen henkilöön, jolla ei ole aiempaa suhdetta ammattinsa ja ministerivirkansa välillä, asiantuntijalla puolestaan henkilöön, joka on esimerkiksi ennen talousministerin vakanssia työskennellyt rahoitusyhtiössä. Kaikki oleellinen aiempi kokemus tulisi huomioida rajaamatta pois ei-poliittisia tehtäviä. (mt., 117.) Tässä asiassa yhdyin hänen näkemykseensä, sillä olen huomionut myös ei-poliittisen työkokemuksen, mikäli sillä on ministerin pestissä olennaista merkitystä.

Toisaalta Beckman (2006:119) huomioi, että koulutustausta on pätevä asiantuntijuuden indikaattori ja aiempi ammatillinen kokemus aiheuttaa vain vähäisiä muutoksia lopputuloksiin. Vertailun vuoksi mainittakoon, että myös omassa tutkimuksessani koulutustausta vaikuttaa olevan pätevämpi asiantuntijuuden indikaattori, ei niinkään ammatillinen kokemus. Lopputuloksenaan Beckman (2006:118–124) kuitenkin esitti, että mikäli koulutusta pidetään eksperttisuuden validina indikaattorina, vain 40 % ministereistä oli soveltuva koulutus ministerin tehtävään. Lisäksi aiempaa merkittävää työkokemusta oli vain 13 % ministereistä. Näin ollen 46 % ministereistä oli relevanttia koulutusta tai ammatillista kokemusta tai molempia kyseiseen ministerin vakanssiin. Kokemuksen tasossa ei ole ollut dramaattisia muutoksia tutkitun ajanjakson aikana. Ministerit kuitenkin tarvitsevat poliittisia taitoja, sillä he johtavat suurta osastoa ja ovat vastuussa kiistanalaisista toimintatavoista. Ministerien ehdotuksia ja päätöksiä tulisi myös puolustaa kriittikkiä vastaan ja heidän tulisi mobilisoida poliittiset ja muut ryhmittymät tukemaan niitä. (mt., 127.) Osittain tämän vuoksi olen huomionut poliittiset taidot yhtenä kontekstuaalisena tekijänä.

Knut Heidar (1986, 279–281) puolestaan tarkasteli tutkimuksessaan Norjan puolueeliittiä vuosilta 1981–1985, jossa todettiin, että puolue-edustajuus on keskeistä internetartikuloinnille ja legitimitetille liberaalisissa demokraattisissa valtiomuodoissa. Toissijainen edustuksellisuus puolestaan on poliittisesti relevanttia, jolla on vaikutusta poliittisille näkökannoille nykyisyydessä tai tulevaisuudessa. Se on myös demokraattisesti tärkeä kolmesta syystä: se saattaa rohkaista osallistujia alempitasoisista ryhmistä, parantaa ensisijaista poliittisen järjestelmän edustuksellisuutta ja voi edesauttaa järjestelmän legitiimisyttä. (mt., 279–281.)

Vaatimukset toissijaisesta edustuksellisuudesta eivät tietenkään perustu oletukseen, että se korvaisi jaksolliset vaalit tai ideologisen ”pakettipolitiikan”. Pikemminkin se nähdään täydennyksenä täyttämään demokraattisen politiikan yksityiskohdat. Poliittisia järjestelmiä ei tuomita yksinomaan niiden kanavoivien kapasiteettien osalta. Lisäksi kyky integroida kansa tuottamaan yhteenkuuluvuuden tunnetta ja osallistumisen henkeä eli poliittisen järjestelmän legitiimisyys on tärkeää. Yksi tapa luoda legitiimisyyttä on laatia kiinnostuksen kohteena olevia kanavia, joilla varmistetaan edustuksellisuuden näkökulmia saaden kansa tuntemaan, että heidän kiinnostuksenkohteitaan esitetään ja pohditaan korkeimmilla poliittisilla tasoilla. (Heidar 1986, 282.)

Heidar (1986, 282–285) huomauttaa, että poliittinen eliitti ei ole kuitenkaan heijastanut ihmisiä hallintonsa alle. Mitä korkeammalle eliitti on noussut vallan pyramidimallissa, sitä eksklusiivisempaa se on. Virallisten tilastojen mukaan 2 % Norjan puoluepolitiikoista oli vain peruskoulupohja, kun 42 % oli korkeakoulututkinto. Lisäksi 82 % puolue-eliitistä oli niin sanottu virkamiesasema ja 4 % oli työväenluokkaa. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Norjan väestöstä 57 % on käynyt koulua 7-9 vuotta ja vain 11 % väestöstä on korkeakoulututkinto. Lisäksi työväen eliitillä on vähemmän koulutusta kuin konservatiivisella eliitillä. Naisten koulutuksen taso on matalampi kuin miesten ja heillä on suhteessa vähemmän korkeakoulututkintoja. (mt., 282–285.)

Lopputuloksenaan Heidar (1986, 288–289) toteaa, että edustuksellisuus on olennaista kansalliselle puoluedemokratialle. Edustuksellisuuden parantamisella varmistetaan laajempia ja kestävämpiä näkökantoja, jotka tuotetaan vaalien kampanjateemoilla. Edustuksellisuus myös rakentaa poliittista legitiimisyyttä ja tuottaa osallistujia taustavaikuttajaryhmistä. Lisäksi puoluepolitiikan eliitti on vahvasti edustettuna julkisella sektorilla. (mt., 288–289.)

Gabriella Ilonszkin ja Éva Ványin (2012) tutkimus Unkarin ministereistä avasi mielenkiintoisen vertailupohjan niin Beckmanin, Heidarin kuin omaankin tutkimukseeni. Tutkimuksessa ilmeni, että asiantuntijaministereitä esiintyy maassa suhteellisen paljon. Unkarin eksperttiministerit ovat Suomeen verrattuna suhteellisen erikoisessa asemassa, sillä he eivät kuulu poliittisiin puolueisiin, eikä heillä ole ollut aiempaa poliittista uraa ennen vakanssiaan. (Ilonszki & Ványi 2012:3,10.) Tässä yhteydessä lienee syytä huomauttaa, että pro gradu-tutkielmaan valittujen ministereiden kohdalla esiintyi erilaisia

variaatioita työkokemuksessa. Joillakin ministereillä oli ennen vakanssin hoitamista vain vähäistä työkokemusta, mutta muutamat erottuivat todellisina eksperteinä. Ilonszki ja Ványi (2012:20) kuitenkin huomioivat, että Unkarin asiantuntijaministerit ovat risiiriitaisessa tilanteessa. Heidät on saatettu nimittää yksinomaan sen vuoksi, että he pyysiväts erossa politiikasta, mutta toisaalta ovat riippuvaisuussuhteessa pääministeriin, joka on heidät nimittänyt (mt., 20).

Ilonszki ja Ványi (2012:10–11) tuovat myös esille, että erilaiset järjestelmälliset muutokset ovat vaikuttaneet Unkarin poliittisella eliitillä ennen esiintyneen julkishallinnon kokemuksen puuttumiseen. Ministereiden työkokemustaustasta löytyy vaihtelevuutta, mutta osalla on myös varsinaista asiaosaamista vakanssinsa hoitamiseen (mt., 10–11). On kuitenkin merkittävää, että Unkarissa asiantuntijaministerit saattavat vasta ministeripestinsä jälkeen luoda syvemmän poliittisen uran, kun Suomessa poliittinen ura painottuu nimenomaan ministerityössä.

Tarkastelin lisäksi suomalaisten ministereistä laatimia tutkimuksia. Näistä erottui Helsingin yliopistolla laadittu Minna Tiilin (2008) väitöskirja, joka vahvisti näkemystä, että ministerien toimiminen NPM-mallin mukaisina strategisina johtajina on epätodennäköistä. Ministerien päätöksenteon mahdollisuuksia on merkittävästi kavennettu, mutta strateginen poliittinen ohjaus on jäänyt vaatimattomaksi. Yksittäisillä poliitikoilla voi olla strategisen visionäärin tai johtajan taitoja, mutta jokaisesta ei kehity strategista johtajaa yksinomaan hallintoa tai menettelytapoja uudistamalla. (mt., 2008.) Voin yhtyä Tiilin näkemyksiin, vaikka en varsinaisesti tarkastelekaan ministerien strategista johtamiskykyä. Toisaalta on todettava, että ministerien ammattitaito ei välttämättä aina korreloi varsinaisen suoriutumisen kanssa.

Hieman erilaisemman näkökulman ministereihin toi Heli Reinikaisen (2005) pro gradu-tutkielma, jonka tuloksina havaittiin, että viestinnän tavoitteet nousivat yhteiskunnallisista tarpeista ja velvoitteista, ei niinkään ministereiden omasta toiminnasta. Tämä loi Beckmanin tutkimuksen ohella ajatuksen pohtia omassa tutkielmassani myös politikointitaitojen mahdollista merkitystä ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavana osa-alueena.

Myös Minna-Maria Tuura (2013) on pro gradu-tutkimuksessaan paneutunut Reinikaisen ohella enemmän ministeriöiden tutkimukseen, ei yksittäisiin ministereihin. Tutkimustuloksista kävi ilmi NPM-ilmiöiden etabloituminen Suomen julkisen hallinnon johtamiskulttuurissa, ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmien rakenteiden ja sisällön yhdenmukaistuminen, joissa painottuivat kilpailukyvyn kasvun ilmiö (mt., 2013). Olen tutkimuksessani myös lyhyesti sivunnut kilpailukyvyn merkitystä koulutusjärjestelmään liittyen.

Toisaalta on aiheellista huomioida myös Katja Anoschkinin (2015) pro gradu-tutkielma, jossa hän analysoi valtioneuvoston poliittisen johtamisen vahvistamiseen tähtääviä politiikkatoimia valtion keskushallinnon uudistuksissa 2000-luvulla. Tulosohjauksessa oleiden ongelmien myötä poliittisen johtamisen kehittäminen on ollut osa hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan kehittämistä (mt., 2015). Omassa tutkielmassani olen käyttänyt myös sellaista aineistoa, joissa on esitetty ministerit poliittisina johtajina, joiden tehtävänä on johtaa muutosta. Tämä on aiheuttanut kansalaisten keskuudessa pohdintaa myös siitä, onko ministereillä tarvittavaa osaamista ministeriönsä johtamiseen.

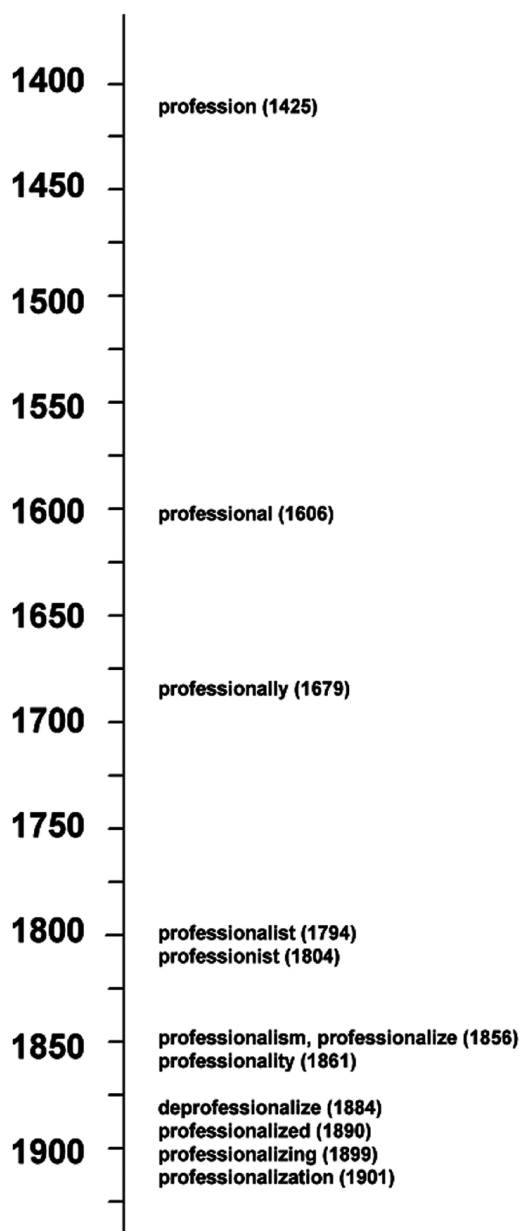
Seuraavassa luvussa tarkastellaan tutkimuskysymyksiin liittyen poliittista professionaalisuutta ammatillistumisen ja kompetenssin perspektiiveissä, mikä tukeutuu Wolinin ja Durkheimin sosiologis-filosofiseen valta- ja yhteiskuntanäkemykseen ja sosiaaliseen työnjakoon. Valtaan paneudutaan myös Lukesin vallan kolmen ulottuvuuden ja Foucault'n tarkasteleman teknisen järjestelmän näkökulmista, jotka kytkeytyvät Perustuslailliseen näkökulmaan. Tavoitteena on lisäksi avata syvällisemmin ministerien ammatitaitoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä.

## 2 Poliittinen professionaalisuus

Johdantoluvussa on tuotu esille julkista keskustelua ministerien ammatillisista valmiuksista hoitaa vakanssiaan. Näin ollen luvussa tarkastellaan professionalismin historiaa, ammatillistumisen ja kompetenssin näkökulmia sekä politiikan professionalisoitumista. Lisäksi ammatillistumiseen liittyy läheisesti sosiologis-filosofinen valta- ja yhteiskunnallinen konteksti, jota tarkastellaan vallan kolmen ulottuvuuden, teknisen järjestelmän sekä sosiologisen työnjaon ja solidaarisuuden perspektiivistä. Luvussa käsitellään myös kontekstuaalisia tekijöitä, joilla saattaa olla vaikutusta ministerien professionalismissa.

### 2.1 Professionalismin taustoitusta

Professionalismi eri termistöineen on muokkaantunut vuosisatojen aikana. Kauko Pietilän (2010, 18) mukaan sana *professio* ja sen johdannaiset eivät ole olleet kielessä aina samaa tarkoittavina. Sana voi nykyisin tarkoittaa ”kutsumusta tai uraa, erityisesti sellaista, johon kuuluu pitkä koulutus ja muodollinen pätevytyminen” [OED]. Sana *professio* esiintyy diskurssissa, jolla on oma muuttuva ja kehittyvä sanastonsa. Englannin kielessä kantasana on *profession*, jota alettiin käyttää erikoisammateista. Adjektiivi *professional* ja adverbi *professionally* ilmaantuivat käyttöön varsinaisen nominin jälkeen 1600-luvulla. Nominat *professionalist*, *professionalist*, *professionalism* ja *professionalism* ja verbi *professionalize* otettiin käyttöön 1700- ja 1800-luvuilla, verbi *deprofessionalize*, adjektiivi *professionalized* ja nominat *professionalizing* ja *professionalization* 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alusta alkaen. Sanaston ja sitä käyttävän diskurssin muodostus näyttäisi etenevän yksinkertaisesta kompleksiseen ja muutoksia diskurssissa on esiintynyt nopeassa tahdissa 1800-luvun puolivälin ja 1900-luvun alun välillä. Oheisessa kuviossa 1 Englannin kielen professiosanaston muodostus OED:n mukaan muodostuu käsitys professiosanaston historiallisesta aikajänteestä. (mt., 18.)



Kuvio 1. Englannin kielen professiosanaston muodostus OED:n mukaan

Professiosanaston kehityksessä professio on tarkoittanut julkista toimitusta, jolla on omat, toimituksen kohteiden intresseistä riippumattomat standardinsa. Niiden perustana on yleisiä yhteisöä luovia arvoja. Näin ollen sosiologisesta perspektiivistä tarkasteltuna professioita on pidetty yhteisöfunktioina. Mikäli työt menettävät julkisen toimituksen luonnetta, ne deprofessionalistuvat. (Pietilä 2010, 19.)

Pietilän (2010, 21) mukaan Talcott Parsons kehitti professionalismi-sanastoa, jossa professiodiskurssi rekonstruoi juuri yhteisön modernia maailmaa integroivaksi

järjestelmäksi. Kysymys on siis arvoista ja moraalisisista oloista liiketoimissa. Sosiaali-palvelun professionalismin (social service professionalism) kontekstina on ”suunnitte-lun aikakausi” [esim. Marshall 1939, 325–340], jonka kohteena on yhteiskunta ja kes-keinen rooli on valtiolla. Valtiojohtoisen suunnittelun myötä saavat alkunsa hyvinvoin-tivaltiolliset projektit, joissa ”professiot sosialisoituvat ja sosiaali- ja julkispalvelut pro-fessionaalistuvat”. (Pietilä 2010, 20 [emt. 333–337].) Professionalismia tukeva suuntaus [esim. Parsons ja Platt 1973] on kuitenkin väistynyt ja uuden suunnan tutkijat näkevät professiot olennaisesti vain omaa etua ja perusteetonta valtaa tavoitteleviksi ammattetuiksi (Pietilä 2010, 21 [käänteestä tiivistetysti Sciulli 2007, 35–37]). Ministerien valta kyt-keytyy ammatillisen osaamisen ja omien ideologioiden toteuttamiseen poliittisten taito-ten avulla.

Yleisesti ottaen professiot jakautuvat ”nopeasti laajenevaan rivityöntekijöiden ryhmään ja suhteellisesti kutistuvaan professionaaliseen eliittiin, joka on saanut tukevan otteen kaikista arvovaltaisista toimeenpano- ja valvonta-asemista” (Pietilä 2010, 25 [esim. Muzio & Ackroyd 2005, 642]). Kriittinen tarkastelu on lisääntynyt, joka on johtanut myös luottamuksen laskuun ja sen seurauksena ammatteja kyseenalaistetaan legitimittee-tin osalta. Tämä on johtanut siihen, että useat modernit ammatit kohtaavat jatkuvia haasteita perustellakseen legitimiisyytensä. Professioneihin kohdistuu paineita erilaisissa muutoksissa ja ne yrittävät muokata itseään sosiaalisista olosuhteista nousevien erityis-ten haasteiden vuoksi (Frost 2001, 9–11). Modernin professionalismin opit pohjautuvat teknisen rationaalisuuden malliin (Frost 2001, 15 [esim. Schon 1987]), johon myös Émile Durkheim (1990, 5) on viitannut mekaanisella solidaarisuudellaan ja Foucault (2013, 273) valvontajärjestelmämallilla. Professionia on pidetty ja pidetään edelleenkin ammattien eliittinä. Niiden asema on kuitenkin muuttunut viimeisten 20–30 vuoden ai-kana. Professionalismi on kehittynyt kaareutuvasti alkaen professioiden syntymisestä jatkuen professionalismin nousu- ja laskukauteen ja muokkaantuen deprofessionalisaa-tion tendensseihin. (Pietilä 2010, 17.)

### **2.1.1 Professionalismi ammatillistumisen perspektiivissä**

Professionalismi on perinteisesti määritelty työn organisoinnin ja työntekijöiden sää-nöstelyn avulla, joiden on tarkoitus hyödyntää käytännöntekijöitä ja heidän asiakkaitaan (Tapson 2016:149 [esim. Evetts 2011]). Tapson (2016:149) on myös tarkastellut

Friedsonin [2001] painottamaa näkemystä, jonka mukaan professionalismille on tunnusomaista niin sanottu *kolmannen logiikan* (third logic) malli. Sille on ominaista ammatillisen osallistumisen toteutus vastakohtana organisationaaliselle kontrollille. Mallin mukaan erityisiä tietoja ja taitoja omaavat työntekijät tuottavat yhteiskunnalle erityisen tärkeitä palveluja organisoiden ja kontrolloiden omaa työntekoaan ilman johdon tai vapaiden markkinoiden ohjausta. Tällainen lähestymistapa voi johtaa työntekijöiden merkittävään paluuseen. Myös Day [1999] yleistää tämäntyyppistä ajattelutapaa olettaen, että professionalismismi on rajattu siten, kuinka kontrolloidusti varsinaisen työ tehdään. Näin ollen taidot, tieto ja vastuut ovat tarpeellisia ammatille luoden eräänlaisen asenteellisuuden vastakohtana toiminnalliselle tulkinnalle. Evans [2002a, p.7] kuitenkin kyseenalaistaa asenteellisuuden ja toiminnallisuuden suhteen pitäen sitä yksisuuntaisena. Hän on ehdottanut niiden sijaan välillistä suhdetta, jossa yksilöiden yhdistyminen professionaalisesti vaikuttaa ja muokkaa kollektiivista professionalismia. Välillinen suhde stimuloi tai provosoi yksilöitä aikaansaaden heissä jonkinlaisen reaktion, mikä määrittelee heidän professionaalisen orientoitumisen. (mt., 149.)

Evans [2008] pitää professionalismin ja professionalisaation välistä eroa kontrollin lokuksena<sup>2</sup>, eikä näin ollen pidä niin sanottua ylös-alas (top down) -lähestymistapaa väistämättömänä professionalismin ilmaisemiselle. Organisaatiossa, joissa kyseinen lähestymistapa on käytössä, päätöksenteko on Foxin [1992] mukaan hajautettu alemmille hierarkiatasojille ja jota Clarc [2005, p.183] pitää deprofessionalismin seurauksena, jossa valta on luontaista managerismille. Elitismi puolestaan vähentää työntekijöitä ammatillisella hienovaraisuudella ja autonomialla toimiakseen asiakkaidensa intressien mukaisesti. O'Neillin [2002, p.7] mukaan tämäntyyppiset toimintatavat ovat tarpeen varmistamaan tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä, sillä ammatilliset koodit määrittelevät professionaalisia vastuuta suuremmalla tarkkuudella. Lisäksi ne ovat niin sanotusti saavuttamattomia vaatimuksia, jotka eivät ainoastaan vahingoita profession ”todellista työtä”, vaan myös aiheuttavat asiakkaalle epäluottamusta. Koodit on sidottu ammatillisiin tavoitteisiin, jota kansa käyttää professionaalisen menestyksen keinoina. [mt., p.49]. Evans [2008] sitä vastoin edellyttää, että työntekijöillä on kapasiteettia työnsä

---

<sup>2</sup> Perelmanin [1982] mukaan ”lokus viittaa argumentaatiota edeltäviin sanattomiin esisopimuksiin, argumenttoijan ja yleisön välisiin yksimielisyyden alueisiin”. Kvantitatiivinen lokus vetoaa joukkojen ajatteluun, kvalitatiivinen suosii normaalin sijaan poikkeuksellisuutta eli jotain ainutkertaista ja korvaamatonta. (Lappalainen 2002, 162 [mt., 1982].)



määrittelyyn hyödyntämällä arvoja, jotka ovat sopusoinnussa heidän roolinsa kanssa pitäen kuitenkin henkilökohtaiset ideologiansa, jotka osaltaan vaikuttavat professionaaliin kulttuuriin. (Tapson 2016:149 [esim. Freidson 1994; Sachs 1999].)

Professionaalinen kulttuuri viittaa kollektiivisiin arvoihin ja näkökohtiin, jotka tuovat esille ihmisten ammattiin liittyvän laadun ja luonteen [esim. Hardgreaves & Goodson 1996] ja joita pidetään professionalismin avainpiirteinä [esim. Johnson 1972]. Näkemysten vastustajat [esim. Allen 1995; Rolin 2009] väittävät, että tämentyylisen luokittelun mukaan professionaalinen kulttuuri merkitsee yhtenäisyyttä, jossa kaikki ovat olemassa samalla tavalla huolimatta sosiaalisesta vallasta tai edustajien vähemmistöstä. Etniset vähemmistöt piilottelevat kulttuurista perintöään omaksuakseen olemassa olevan kulttuurin [esim. Allen 1995] ja yhtenäistääkseen dominoivan työvoiman arvot [esim. Rolin 2009]. Marginalisoidut ryhmät eivät kuitenkaan ole monoliittisia, sillä professionaalista kulttuuria ei välttämättä koeta identtisesti yksilöiden välillä epäsuhtaisuuden vuoksi. Allen [1989, p. 33] kuitenkin pitää auktoriteettisuutta tapana, jolla on potentiaalia painostaa yksilöä tai ryhmää, sillä mitä enemmän auktoriteettia yksilöllä on, sitä enemmän valtaa hänellä on toimeenpannessaan näkemyksiään. Näin ollen kireyttä väistämättä esiintyy, vaikka professionaalinen kulttuuri luottaa siihen oletukseen, että sisäinen professionalismismi sisäisesti muodostettuna ulkoisten säännösten avulla suojaa professionalismia sisäiseltä muodostelmalta käyttämällä ammatillista kontrollia [esim. Ozga 1995]. Tämän vuoksi väittely palaa edelleen deprofessionalismiin ja eliitin päättämään sekä ministerien toteuttamaan valtaan eli siihen, kuinka auktoriteettihahmoja käytetään käytäntöjen, organisaatioiden ja myös professionalismin muokkaamiseen [esim. Freidson 1986]. Työntekijöiden konsepti on kuitenkin tunnistettava ja merkittävä kontribuutio, joka synnyttää uus-professionalismin käsitteen asenteellisten ja toiminnallisten arvojen diskurssissa [esim. Evetts 2003; Fournier 1999]. Fokus on siis siirtymässä uus-professionalismiin. (Tapson 2016:150.)

Professionalismin käsite kolmannen logiikan mallina on haastettu yritysten poliittisen vaikutusvallan ja käytäntöjen ulkoistamisen vuoksi, sillä se luo muutoksen ammatillisesta ajattelutavasta organisationaaliseen ajattelutapaan. Evetts [2011] väittääkin, että uus-professionalismi on uhka professionalismin kolmannen logiikan mallille. Uus-professionalismi voidaan ymmärtää vain, jos sitä sovelletaan sellaiseen tarkoitukseen, jota ammattilaiset todellisuudessa tekevät. Esimerkiksi neuvonantajat pyrkivät olemaan

tasa-arvoisia kannattajia ja osallistujia organisationaalisissa rakenteissa, jotta heidän professionalismin merkityksensä voitaisiin ymmärtää asiakastyöskentelyn kautta. Muutoin se jäisi toteutumattomaksi visioksi. Vaikka auktoriteetin merkitys aiheuttaa professionalismille erilaisemman profiilin kuin työpaikan neuvonantajan aseman määrittelyn, uus-professionalismi ei ilmene nykyhetkellä kollektiivisesti taipuvaisena edustajana. (mt., 150,160.)

Professionaalisuus eli ammatillinen osaaminen koostuu perinteisesti koulutuksesta ja työkokemuksesta. Toisaalta yksilön osaamiseen vaikuttaa hänen valmiutensa omaksua uutta jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Asiantuntijan [esim. Julkunen 2008] työ vaatii kuitenkin laajaa henkilökohtaista läsnäoloa ja [esim. Kira 2003] siten myös sitoutumista. Williamsin, Pontingin, Fordin ja Rudgen [2010] mukaan professionaalisen ja yksityisen välinen raja on hämärtyvässä. (Gerlander & Isotalus 2010:11.)

Esa Poikela (1999, 237) on tarkastellut professionaalista kehittymistä toiminnan tieteenä kahden näkökulman kautta, jossa tekijä joko ”ratkoo ongelmia yhdessä organisaation jäsenten kanssa” [esim. Argyris 1982] tai tutkii yksilöiden, ammattilaisten ja toimijoiden työtä ja osaamista [esim. Schön 1983]. Teoria keskittyy siten työn ja toiminnan kontekstiin, ei niinkään ammatilliseen kehittymiseen ja se kritisoi näkemystä, jossa tiedon muodostusta voitaisiin ymmärtää vain teknisyyden kautta. Ammatillinen tieto kehittyy ja reflektoituu toimintatapojen avulla. Reflektion avulla ammatissa voi kehittyä entistä ammattitaitoisemmaksi. [esim. Schön 1983, 37–69, 236–266.] Reflektio voi kohdistua myös olettamuksiin, arvoihin ja uskomuksiin. (mt., 237–242.)

Teoriaa on kritisoitu, sillä ammatillaiset työskentelevät aikaresurssien puitteissa, jonka vuoksi strategioiden uudelleenorganisointi tai erilaisten ratkaisujen löytäminen ei ole välttämättä mahdollista. Näin ollen toiminta ei ole reflektiomaista, vaan metakognitiota, sillä reflektio on yleensä mahdollista tehdä vasta jälkikäteen. Kriittinen reflektio voi kuitenkin vaikuttaa sosiaaliseen ympäristöön, yhteiskuntaan ja jopa valtarakenteisiin. Toisaalta on tuotu esille ajatus professionaalista tiedon kartasta, jossa tietoa voitaisiin käyttää esimerkiksi poliittis-käytännöllisiin tarkoituksiin [esim. Eraut 1994, 10–18, 25–39, 102]. Oppiminen on näin ollen tiedosta oppimista, joka voi ”johtaa tiedon ja koulutuksen erottamiseen sosiaalistumisesta”. Ammatillinen tieto pohjautuu perinteisesti koulutukseen, mutta varsinainen asiantuntijuus kehittyy työkokemuksen perusteella.

Työssä oppiminen voi tapahtua palautteen antamisen kautta yksilöllisesti, ryhmän avulla, organisationaalisesti tai professionaalisesti. Professionaaliseen analysointiin liittyy yleensä sidosryhmät, julkinen keskustelu ja eettiset kysymykset. (Poikela 1999, 243–244 [esim. Marsick & Watkins 1990, 241].) Johtajan ja asiantuntijan on mahdollista oppia uutta vasta, kun he kykenevät luopumaan professionaalisista asenteistaan [esim. Revans 1991, 6,12–24], jolloin myös asiantuntijuus kasvaa (Poikela 1999, 251).

On kuitenkin huomioitava, että laadukas professionaalinen tieto edellyttää myös manageriaalista ja organisaationaalista oppimista (mt., 238–243). Manageriaalinen hierarkia perustuu ongelmien ja tehtävien kompleksisuuteen tai henkilön pätevyyteen hallita kompleksisuutta, jotka molemmat ovat legitimizeettisiä lähteitä. Kyvykkyys on tiedollista vahvuutta ja persoonallista osaamista, joka voi näkyä esimerkiksi politiikan areenalla hyvin selkeästi. (mt., 264 [esim. Jaques & Clement 1991].) Kulttuurilla voi kuitenkin olla organisaatiossa eniten merkitystä sosiaalisen toiminnan näkökulmasta, sillä lineaarista ammatillisen kehittymisen mallia ei ole olemassa (mt., 268 [esim. Cranton 1996, 170–172]).

Professionalismin tutkimuksessa useimmin käytetty piirremalli määrittelee ammatillistumisen professionaaliseen statukseen pyrkivän ammatin ideologiaksi ja aktiviteeteiksi. Se on prosessi, jossa ammattikunta omaksuu profession (ammatillistuneen ammatin) ominaisuuksia tai läpäisee organisaatiomuutoksia, jotka ovat professionaalisen statuksen ehtona. [esim. Vollmer & Mills 1966; viii; Johnson 1977, 2 1 - 2 2 ]. Professionalismi nähdään lopputilana, jota eräät ammattikunnat tavoittelevat ja jonka toiset jo ovat saavuttaneet. Piirremallin mukaan kaikki ammatit voidaan sijoittaa ideaalityyppisten professioiden ja täysin organisoitumattomien ammattien väliselle jatkumolle. Olennaista on, miten paljon ammattikunnat ovat omaksuneet ideaalityyppisen profession piirteistä. (Keppo 1988: 61–62 [esim. Winter 1983, 9; Johnson 1977, 22; Vollmer & Mills 1966, 2 1 - 2 2 ].)

Kepon (1988:63) mukaan ammatillistumisen piirremallin yhteydessä on keskeistä profession luonteen ohella ammatillistumisen vaiheiden erittely: miten ja millaisissa olosuhteissa ammatti ammatillistuu. Joidenkin tutkimusten mukaan ehdottomia vaiheita ei ole, jotka ammatin olisi läpäistävä ammatillistuaakseen [esim. Goode 1961, 309]. Ammatillistuminen noudattaa kuitenkin yleistä kaavaa ja sisältää vaiheet, jotka ammatillista

statusta tavoitteleva ammatti käy lävitse [esim. Vollmer & Mills 1966, 19]. Ammatillistumisen piirremallissa ei ammatillistuneita ja ammatillistumattomia ammatteja eroteta jyrkästi toisistaan. Tämä heijastaa käsitystä ammattien vähittäisestä kehityksestä ideaalityyppisen profession mallin mukaisiksi. Nimitystä puoliammatillistunut ammatti (semi-profession) käytetään kuvaamaan kehitysvaiheessa olevaa ammattia [esim. Toren 1969, 144], joiden vallitsevia piirteitä ovat lyhyt koulutus, erikoistumaton tietoperusta, vähäinen sitoutuminen ammattiin ja ammattikunnan naisvaltaisuus. (Keppo 1988:63.)

Ammatillistumisen piirremalli pyrkii mittaamaan ammatillisuuden laajuutta vertaamalla tutkittavan ammatin ominaisuuksia ideaalityyppisen profession määrittelemään standardiin. Käytännössä ammatillistumisen eri ominaisuuksien mittaaminen on tulkinnanvaraista. Täsmällinen mittaaminen edellyttäisi professio-käsitteen tarkkaa määrittelyä ja ammattien ominaisuuksien perusteellista analyysia. (mt., 64.)

Professionalismi-ideologiaa, sen tutkimusta ja arvoja on kuitenkin kritisoitu vahvasti varsinkin 1960-luvun alkuvuosien jälkeen. Professioita on syytetty asiantuntijavaltansa käyttämisestä yhteiskunnallisten etujen ja vallan tavoitteluun sekä saadun statuksen ylläpitämiseen. Valta-asemassa olevat professiot ovat kritiikin mukaan yhdistäneet voimansa ylläpitääkseen etuoikeutettua asemaansa yhteiskunnassa ja ohjaillakseen sosiaalista muutosta haluamaansa suuntaan. (Keppo 1988:64 [esim. Asheim 1979, 225–226, 238–251; McKinlay 1977, 56, 61–62; Kivinen 1984, 13].) Ulrich Beck [1995, 72–75] kuitenkin katsoo, että asiantuntijat ovat alkaneet kommunikoida keskenään omaksuen ja valaisten toistensa argumentteja. Asiantuntijarationaalisuuden ekologia on läpäissyt erilaiset metodit, laskentamallit, normit, suunnitelmat ja rutiinit. Lisäksi feminismi on leviittänyt lukuisiin professioihin aiheuttaen kritiikkiä rationaliteetteja vastaan määrittelyn myös asiantuntijakompetenssia. (Lappalainen 2002, 151 [esim. Beck 1995, 72–75].) Toisaalta varsinkin politiikan kentällä naisten suoriutumista saatetaan edelleen vähätellä juuri stereotyyppisen feministisen näkemyksen vuoksi (Women's studies in communication 2016:93).

Ammatillistumista kohtaan esitetystä kritiikistä huolimatta professionalismia ei voi leimata yksiulotteisesti keinotekoiseksi statuksen tavoitteluksi. Ammatillistumisen piirremallin ansioita on myös tunnustettu; ammatillistuminen on ainakin osittain ammattikuntien ja yhteisön määrittelyn tulosta ja yhteisön tunnustus vaikuttaa professionaalisen

statuksen saavuttamiseen [esim. Winter 1983, 17]. Vallankäyttöön kiinnittyvässä tarkastelutavassa tavoitteena on tutkia yhteiskunnan vallan ja auktoriteetin lähteitä, miten professio-asemaan pyrkivät ammatit tavoittelevat valtaa ja miten ne ylläpitävät saavutettua etuoikeutettua asemaansa [esim. Johnson 1977, 18; Winter 1983, 15–22]. Ammattien vallankäytön ymmärtäminen edellyttää historiallista tarkastelutapaa, joten ammatillistumisen tutkimukseen on liitettävä aikaulottuvuus. (Keppo 1988:64–65.)

Professio-ideologian kritiikki ja yleisön luottamuksen heikkeneminen heijastavat perinteisen professionalismin riittämättömyyttä. Tietämyksen lisääntyminen on johtanut skeptisiin asenteisiin. Tiedonhallintatekniikan muutokset ovat murtaneet tiedon monopolia ja edistäneet professionalismin purkautumista. Tieto on kaikkien saatavilla, tosin se vaatii kykyä tulkita ja soveltaa saatua tietoa. Eräänä uhkana koetaan myös professionaalisten toimintojen uusi, Durkheiminkin tutkima työnjako. (mt., 64–65.)

Suomen valtionhallinnon ministeriöiden ja virastojen sekä julkisen sektorin professionalismi on pitkällä aikavälillä erilaisten professionalististen ammattikuntien kehityksen tulosta. Virkamiesten osalta yliopistotutkinto on ollut yleensä muodollisten kelpoisuusehtojen asettama edellytys virkaan nimittämiseksi. Professionalismi on kuitenkin viime vuosina muuttunut Suomen hallinnossa ja vahvojen perinteisten professioiden, kuten juristiprofession rinnalle on noussut 1990-luvun uudistusten myötä erikoistuneiden johtajien ammattikunta hallinnossa. Kehitys on ollut nopeinta liikelaitoksissa ja valtionyhtiöissä, mutta myös palvelusektorilla ja jopa ydinhallinnossa on ollut samanlaista kehitystä. (Markku Temmes 2008 [ks. esim. Pasi Saukkonen 2008].)

Michael Oakeshott [1947;1948] tuo kuitenkin esille, että rationalistinen politiikka edellyttää tietoon ja voimaan perustuvaa teknologiaa johtaen tehokkaaseen hallinnoimiseen. Erilaiset riskit ja epävarmuudet olisivat näin ollen mahdollista ehkäistä laskelmoinnin ja tieteellisen suunnittelun avulla. Rationalistisen politiikan tarkoitus on siten saavuttaa ongelmaton ja neutraali yhteiskunta [mt., 1947;1948], jossa Beckin [1995, 72] mukaan professiot ymmärretään kompetensseiksi (Lappalainen 2002, 163–164.), jota tarkastellaan seuraavassa luvussa.

### 2.1.2 Professionalismi kompetenssin perspektiivissä

Professionaalisuutta ei ilmene ilman kompetenssia, sillä ammatillinen auktoriteetti voidaan johtaa teoreettisesta tietopohjasta, koska se on ammatillisen kompetenssin ja siten auktoriteetin lähde (Keppo 1988:64). Johtajat voivat saavuttaa koordinoitua lähes ilman imperatiivista auktoriteettia ja suhteellisen vähäisellä substantiivisella kompetenssilla. Organisaatiot muuttuvat entistä monimutkaisemmiksi mukautuakseen erilaisiin yhteiskunnallisiin odotuksiin. Makro-kulttuuriset muutokset luovat tieteellisesti korkeakoulutettujen ihmisten joukon, jotka muodostavat perustan nykypäivän professionalismille. Professionalismi on endeemistä nyky-yhteiskunnassa ja erilaiset ammattilaiset muodostavat suurimman työvoimaluokan. Ammattilaiset voivat auttaa organisaatiota kehittymään ja toisaalta pysymään tietäntyyppisenä organisaationa. On myös ammattilaisia, jotka ovat ekspertejä jossain muussa kuin perustyöprosesseissa. (Patricia Bromley & John W. Meyer 2015:1–9.)

Kompetenssin kuvailevampi perusta on käytännön tietoisuus, joka pohjautuu ruumiilliseen oppimiseen [esim. Burkitt 1999], missä professionaaliset taidot ovat tulleet rutiniinomaisiksi suorituksiksi. Professionaaliset kompetenssit ovat hyvin yksilöllisiä, henkilökohtaisia tietoisuuden diskursiivisen ja käytännöllisen prosessin yhteensulautumia, jotka on opittu käytännön yhteisöllisyydessä. Monia professionaalisia kompetensseja voidaanakin pitää ammatillisesti hiottuna vaistona. Professionaalisen kompetenssin kehitystä ei ole rajattu tyypillisten taitojen hankkimiseen, vaan sitä täydentää erityinen professionaalisen identiteetin rakenne, joka muodostuu yhteisöön osallistumisen kautta. Todelliseksi ammattilaiseksi tuleminen vaatii kuitenkin enemmän kuin vain riittävän professionaalisen kompetenssin hankkimisen. Se vaatii myös sitoutunutta osallistumista arvo- ja uskomusjärjestelmiin, jotka ovat jaetun identiteetin kriteereitä. Professionaaliset kompetenssit ja ammatilliset identiteetit ovat samanaikaisesti hankittuja ja tukevat käytännön yhteisöä. Professionaalisesti pätevänä oleminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin olisi moraalisesti vastuullinen. (Charles Husband 2005:464,473.)

Tässä yhteydessä on aiheellista todeta, että poliittisen kompetenssin lähde voi muotoutua poliitikon eksistentiaalisista riskeistä. Poliitikon tulisi hyväksyä poliittisen toiminnan reunaehdot, äänioikeus ja vaalijärjestelmä, parlamentaariset menettelytavat ja käytännöt. Ammatimainen poliitikko ei myöskään lannistu, mikäli hän putoaa

eduskunnasta, vaan osaa kääntää tilanteen edukseen seuraavissa vaaleissa. Varsinkin viime vuosina Suomen vaalijärjestelmä on tuottanut eduskuntaan enemmän urheilijoita, missejä, tv-persoonia ja muita julkisuuden henkilöitä kuin maat, joissa puolueet määrittävät ehdokaslistan järjestyksen. (Kari Palonen 2010, 78.)

Kompetenssiin liittyy myös kommunikatiivisuus, jossa Poikelan (1999, 242–243) mukaan ”kommunikatiivinen oppiminen liittyy praktiseen tiedonintressiin ja instrumentaalinen oppiminen tekniseen tiedonintressiin”, jolloin reflektio kohdistuu yleensä tiettyyn prosessiin, jonka avulla saadaan johonkin toimintaan liittyvää konkreettista tietoa. Kommunikatiiviseen kompetenssiin sisältyy myös kommunikatiivinen etiikka, joka on käytännöllistä ja poliittista ja jossa henkilö on vastuullinen toiminnastaan. On kuitenkin huomioitava, että vastuullisuutta ei voi olla ilman vaikuttamisen mahdollisuutta. (mt., 266 [esim. Forester 22–35].)

Hamo ym. (2010:247) korostavat kommunikatiivisuutta eräänlaisena tuottavana kehyksenä ymmärtämään politiikkojen käytöstä uudentyypisissä televisioiduissa vuorovaikutustilanteissa. Poliitikot esitetään mediassa opportunisteina ja poliittinen areena kuvataan leikkikenttänä, ei niinkään tärkeän päätöksenteon paikkana (mt., 248 [esim. Shifman et al. 2007]). Poliitikot eivät myöskään enää rajaa esiintymistään selkeästi määritettyyn poliittiseen puheeseen, vaan ottavat osaa laaja-alaisempaan median mahdollistamiin puhemuotoihin (Hamo ym. 2010:249). Hannah Arendt puolestaan [1961, 22–23; 1958, 178–197] pitää politiikan välttämättömänä ominaisuutena puhetta, jota ilman teot voivat muuttua brutaaleiksi fyysisiksi suorituksiksi. On kuitenkin huomioitava, että poliittinen toimija voi toimia väkivallattomasti, vaikka ei kommunikoisikaan, saati perustelisi tekoaan. (Lappalainen 2002, 186.)

Poliitikot tasapainottelevat ristiriitaisten intressien välillä, joihin kuuluvat joustavuus ja johdonmukaisuus. Hamon ym. (2010:252,261) analyysi paljasti kaksi ratkaisevaa komponenttia kommunikatiivisessa kompetenssissa, joita ovat tietoisuus ja yhteistyö. Tietoisuus on jatkuvaa reflektiota henkilön käytöksestä ja sen vaikutuksesta julkiseen imagoon, yhteistyö osoittaa, missä määrin poliitikko asettuu haastattelijan luomaan tyyliin ja kehykseen. Vallan suhde ja tasapaino poliitikoiden ja median välillä ei ole enää ennalta määrättyä, vaan avointa neuvottelulle ja rakenteille. (mt., 252,261.)

Kompetenssin yhdeksi osa-alueeksi lukeutuu nykyisin myös visuaalinen kompetenssi, jota on kaikkialla Yhdysvaltojen politiikassa. Yksinomaan poliittisen tiedon verbaaliset keinot voivat tuottaa joillekin ihmisille suhteettomasti haittaa. Empiiriset tutkimukset esittävät linkin poliittisen tiedon ja kansalaiskompetenssin välillä, joka pohjautuu verbaalisen tiedon keinoihin. Johdonmukaisuutta erilaisten poliittisten asenteiden välillä pidetään merkinä kansalaiskompetenssista (Marcus Prior 2014:41–51 [esim. Converse 1964].) Visuaalinen tieto yhdistetään vahvasti verbaalisen tiedon kompetenssiin. Löydökset ehdottavat, että ihmiset, joilla on merkittävää tietoa poliittisista hahmoista vastaavat väärin heistä esitettyihin kysymyksiin yksinomaan sen vuoksi, että heiltä puuttuu fonologinen esitys henkilöstä eli poliitikon nimi. Kun heille näytetään visuaalinen esitys eli poliitikon kasvot, he pystyvät raportoimaan oikein. Tutkimukset ovat osoittaneet, että naiset ja vähemmän koulutetut saattavat käyttää visuaalista tietoa poliittisen kompetenssin väylänä. (Prior 2014:52–53.)

### **2.1.3 Poliitiikan professionalisoituminen**

Professionalismin ammatillistumisen ja kompetenssin näkökulmien lisäksi on huomiotava, että myös politiikka on professionalisoitunut. Max Weber [1958] esitti jo vuonna 1921 poliitikkotyypin muutosta koskevan teesin, jonka mukaan amatööripoliitikkojen rinnalle ovat nousseet professionaaliset poliitikot. Poliitiikan professionalisoitumista koskeva tutkimus yleistyi vasta 1960-luvulla [esim. Blondel 1963; Wilson 1966]. Ensimmäinen näistä lähestymistavoista on kohdistunut perinteisten professioiden, kuten lääkärien rooliin sekä toimintaan politiikan areenoilla, etupäässä vaaleilla valittuina edustajina, mutta jossakin määrin myös asiantuntijatehtävissä [esim. Helander 1993, 130; Valanta 1997, 92; ks. myös Konttinen 1991]. Toinen politiikan ja professionalismin välistä suhdetta tarkasteleva lähestymistapa on kohdistunut luottamustehtäviin valittujen edustajien professionalisoitumiseen. Tällä viitataan politiikan ammattimaistumiseen, mikä tavallisesti ilmenee Weberin teesin mukaisesti ammattipoliitikkojen ryhmän kehittymisenä amatööripoliitikkojen rinnalle [esim. Helander 1993, 130]. Kolmantena lähestymistapana voidaan erottaa tutkimussuuntaus, joka koskee koko poliittisen toiminnan ammattimaistumista. Tämä viimeinen vaihe eli politiikan professionalisoituminen on useimmiten seuraus poliitikkojen professionalisoitumisesta. (Ilkka Ruostetsaari & Jari Holttinen, 2004:277 [esim. Valanta 1997, 95].)



Fiona M. Kay (2004:12) tuo esille Richard Abelin [1998] analyysin professionalismin dynamiikasta, jossa politiikan professionalismia viittaa prosessiin pikemminkin kuin tiettyihin taitoihin, jotka on saavutettu joko pysyvästi tai ne voivat hävitä peruuttamattomasti. Analyysin mukaan yhteisen kielen ammatillinen yhteenkuuluvuus, kulttuurinormit, kollegiaalisuus, yhteinen luottamus ja kunnioitus sekä uskollisuus ja kumppanuus [esim. Goode 1957], jotka ovat elintärkeitä markkinakontrollille [esim. Larson 1977], näyttää olleen merkittävän kuormituksen kohteena jo jonkin aikaa. Englannin professionaalisen yhteisön identiteetille muodostui uhka lisääntyvästä stratifikaatiosta ja erilaistumisen prosessista. (Kay 2004:12 [esim. Abel 1988 p 188].)

Ruostetsaari ja Holtinen (2004:278) toteavat, että alan tutkimuksessa on erotettu jopa neljä eri tasoa, joilla professionalisoitumista voi tapahtua: poliitikkojen, tiettyjen poliittisten virkojen, instituutioiden ja koko poliittisen järjestelmän tasolla [esim. Borchert 2003]. Ruostetsaari [1998; 2003a] on todennut, että professionalismin edellytyksenä on sekä politiikan asiantiedon että prosessitiedon hallinta (mt., 278). Lisäksi poliittinen ohjaus on professionalisoitunut ja terävöitynyt uuden poliitikkosukupolven myötä sekä poliittisten valtiosihteerien ja aikaisempaa laajemman poliittisen avustajakunnan myötä (Temmes 2009 [ks. esim. Saukkonen 2008]).

Poliittiset puolueet ovat merkittävästi muuttaneet organisaatorakenteita ja kommunikointistrategioita sosio-kulttuuristen, poliittisten ja mediaympäristön fundamentaalisten muutosten vuoksi. Tällaisista muutoksista puhutaan yleensä professionalisaation yhteydessä ja useimmiten vaalikampanjoiden aikana. (Tenscher & Mykkänen 2014:20.) Suomessakin politiikan ammattimaistuminen on rakentunut puolueiden varaan (Ruostetsaari & Holtinen 2004, 277–278), sillä puolueiden toiminta on muuttunut yhä professionalisoidummaksi. Puolueiden toiminnan suunnittelussa ja vaalikampanjoiden toteuttamisessa käytetään laajasti hyväksi mediaa, mielipidetutkimuksia, mainostoimistoja ja eri alojen asiantuntijoita (mt., 277–278 [esim. Ruostetsaari 2005]). Poliitiikan professionalisoitumiseen liittyy myös pyrkimys poliittisella uralla etenemiseen. Kuntien luottamustehtävissä ja puolueen paikallisjärjestöissä hankitaan perinteisesti valmiuksia, jotka edesauttavat rekrytoinnissa eduskuntaan ja hallitukseen. Yhtenä politiikan professionalisoitumista ilmentäväksi piirteeksi on tulkittu se, että luottamushenkilö käyttää runsaasti aikaa ja taloudellisia resursseja vaalikampanjointiin hyödyntäen

samanaikaisesti useita erilaisia vaalikampanjoinnin muotoja. (Ruostetsaari & Holttinen 2004:277–278.)

Vertailun vuoksi voitaisiin huomioida, että Skotlannin vaaleissa työväenpuolue kärsi tappion kompetenssin osalta. Varsinkin iäkkäämmille äänestäjille pätevyysnäkemykset äänestyksissä vaikuttivat eniten, sillä jopa 40 % yli 65-vuotiaista sanoi äänestävänsä pätevintä puoluetta verrattuna 18–24-vuotiaisiin, joista 26 % äänesti samalla periaatteella. Iäkkäämmät äänestäjät olivat vähemmän huolissaan poliittisista lupauksista kuin nuoret, 57 % yli 65-vuotiaista sanoi äänestävänsä puoluetta, jonka lupauksesta he pitivät eniten, kun vastaava luku nuorilla oli jopa 70 %. (The Author/s Juncture 2015, 46.)

Tenscher ja Mykkänen (2014:24) toteavat, että Suomen ja Saksan poliittinen järjestelmä, puoluejärjestelmä ja mediajärjestelmä ovat hyvin samantapaisia. Maat jakavat samantyyllisen parlamentaarisen poliittisen järjestelmän, molemmissa maissa puoluejärjestelmä on pluralistinen muutamien muunnelmien ja mediajärjestelmät ovat demokraattis-korporaattisia. Molemmilla mailla on kuitenkin ollut matala äänestystaso kahdessa viimeisessä EU-parlamenttivaalissa, joissa ei ylittynyt 50 % äänestysraja. (mt., 24.)

Tenscherin ja Mykkäsen (2014: 33,37,39) tulosten mukaan yksittäiset puolueet sisältävät paljonkin vaihtelevuutta professionalismin näkökulmasta. Suomalaispuolueet ovat tulleet entistä professionaalisemmiksi rakenteiltaan ja strategioiltaan samantasoisissa vaaleissa – mikä pitää paikkansa myös Saksan puolueiden kohdalla. Tutkimus olettaa, että professionalisaatio on jo keskeytetty. Lisäksi aikajänne saattoi olla liian kapea ja kuusi kampanjaa oli liian pieni otos, jotta olisi voitu tarkastella pitkäaikaisia muutoksia professionalisaation prosessissa. (mt., 33,37,39.)

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004:282) tutkimustulosten mukaan kokeneista päättäjistä 56 % katsoo tehtävän edellyttävän jonkin verran poliittisia taitoja, mutta varsinkin kykyä tuoda maalaisjärkeä kunnalliseen päätöksentekoon. Poliittisen professionalisoitumisen lisäävänä tekijänä on pidetty poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen luottamustehtävien hoitamisesta saatua kokemusta. Nämä väylät mahdollistavat pääsyn poliittisiin prosesseihin ja pätevoidytään varsinaisen ”politiikan tekemiseen”. (Ruostetsaari & Holttinen 2004:283 [esim. Ruostetsaari 1998].)

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004:284) tutkimuksen mukaan poliittista järjestötyötä pidetään tärkeänä valmiuksien antajana niiden osalta, jotka toimivat puolueensa luottamustehtävissä. He eivät kuitenkaan arvosta samalla tavalla ei-poliittisissa järjestöissä saatua kokemusta, jota arvostavat lähinnä vihreät. Vasemmistoliittoa edustavista 46 % ja SDP:tä edustavista 42 % katsoo kokemuksen edistävän erittäin paljon kunnallisten luottamustehtävien hoitamista. Myös vihreät pitävät poliittista järjestötyötä tärkeänä ja myönteisenä 36 % kannatuksellaan, mutta keskustalaisista samaa mieltä on puolestaan 21 % ja kokoomuslaisista vain 18 %. Keskustalla on ollut vahvaa paikallisjärjestötoimintaa, joten sen suhtautuminen poliittisten järjestöjen luottamustehtävistä saatuun kokemukseen on ajatuksia herättävää. (mt., 284.) Tämän tutkimuksen perusteella pro gradu-tutkielmassa on yhtenä ministerien ammattitaitoon mahdollisesti vaikuttavana tekijänä huomioitu järjestötoiminta.

On kuitenkin syytä huomioida, että erilaiset poliittiset resurssit voivat olla osittain vaihtokelpoisia keskenään, jolloin esimerkiksi poliittisen järjestökokemuksen puutetta on mahdollista kompensoida korkealla koulutuksella [esim. Yrjölä 1973]. Korkeammin koulutetut kuitenkin arvostavat enemmän järjestöjen luottamustehtävistä saatavaa kokemusta kuin vähemmän koulutetut. Kysymys on koulutuksesta ja ammatillisesta erityisosaamisesta, mutta erityisesti esiintymiskyvystä ja mahdollisuudesta joustavaan ajankäyttöön. Korkeasti koulutetut arvostavat myös enemmän koulutusta ja johtavassa asemassa olevat arvostavat enemmän ammatillista erityisosaamista. Esiintymiskyky oli tutkimuksen mukaan toiseksi tärkein tekijä. (mt., 284–285.)

Ruostetsaari ja Holttinen (2004:289) toteavat, että ”mitä poliittisempänä kunnallispoliitikko kokee kunnalliset luottamustehtävät, mitä pidempi kokemus hänellä niistä on, mitä enemmän hän käyttää niihin aikaa, mitä korkeampi ambitiotaso hänellä on ja mitä monipuolisemmin hän panostaa vaalikampanjointiin sitä professionaalisempänä kunnallispoliitikkona häntä voidaan pitää”. Useimmat suomalaisista kunnallispoliitikoista ovat politiikan amatöörejä, sillä heidän professionalisoitumisasteensa on matala. Toisaalta pienellä kunnallispoliitikkojen ydinryhmällä kunnallispoliitikointi lähenee puoliammatillisuutta. (mt., 289.) Voitaaisiinko tutkimuksen perusteella suoraan siis olettaa, että useimmat ministerit eivät ole eksperttejä vakanssinsa hoitamiseen?

Yhteenvedona Ruostetsaari ja Holttinen (2004:290) huomioivat, että luottamustehtävien vaatimustaso on kasvanut, päätöksentekoprosessit ovat monimutkaistuneet ja kunnallisten luottamushenkilöiden toiminta-areena on muuttunut. Lisäksi luottamushenkilöiden edellytetään hallitsevan yhä laajempia kokonaisuuksia (mt., 2004:290 [esim. Ruostetsaari & Holttinen 2001; 2004]). Näin ollen lienee aiheellista tarkastella yhteiskuntaa myös Durkheimin sosiologisesta ja työnjaon solidaarisuuden näkökulmasta. Hänen kiinnostuksensa liittyi sosiaaliseen yhtenäisyyteen, epäjärjestykseen ja ryhmäsolidaarisuuden ongelmiin, jossa solidaarinen elämäntapa heijastui moraalista painottaen kuitenkin keskeisiä julkisia ”sosiaalisia faktoja” (Wolin 1960, 372, 386). Luvun pääasiallisena tarkastelun kohteena on kuitenkin Wolinin poliittisen filosofian valtanäkemys, jota tukee Lukesin käsittelemä vallan kolme ulottuvuutta ja Foucaultin näkemys vallasta teknologisen järjestelmän osa-alueena. Kaikki kolme perspektiiviä kytkeytyvät myös Perustuslain lainsäädännölliseen näkökulmaan.

## **2.2 Sosiologis-filosofinen valta- ja yhteiskuntanäkemys**

Professionalismin eri näkökantojen lisäksi on aiheellista tarkastella ministerien ammatillistumiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen liittyen valtakontekstia sosiologis-filosofisesta perspektiivistä. Stuart Hallin [1999, 102,104] mukaan vallankäytön diskurssiin liittyy Lukesin tutkima vallan kolme ulottuvuutta, jolloin tuotetaan eräänlainen valtasuhde. Valtaa käytetään aina, kun joku leimataan jollain perusteella. Vallankäytön stereotypiat luokittelevat ihmisiä tiettyjen kriteerien mukaan sulkien toisia ulkopuolelle hierarkkisesti. Luokittelijat ovat vallankäyttäjiä eli auktoriteetteja tai asiantuntijoita. (Lappalainen 2002, 121–122.)

Valtasuhteet luovat kontekstuaalisen ympäristön, jossa muutosta sekä uudistuksia voidaan hidastaa tai nopeuttaa. Valtasuhteisiin voidaan vaikuttaa ymmärtämällä, mitä valta on, vaikkakin itse toiminta on valtasuhteiden määrittelemää. Valta voidaan nähdä rationaalisena lakien ja oikeudenkäytön näkökulmasta, jossa tulevaisuuteen sijoittuva toiminta on aina perusteltavissa ja menneisyyteen sitoutunut toiminta legaaliseksi rationalismiksi. Vallankäyttö kohdistuu siten yksilöiden ja alaisten ohjaamiseen ollen byrokraattista. Asiantuntijavallankäytössä eli myös ministerien vakanssin hoitamisessa valta

on ammattilaisten olosuhde, jossa he työskentelevät, ei niinkään varsinaista toiminnan funktiota. (Poikela 1999, 263–265 [esim. Jaques & Clement 1991].)

Politiikan ja valtaintressien vaikutusten havaitseminen toimintatilanteissa, intressien yhteensovittaminen ja päätöksentekotilanteisiin vaikuttaminen on neuvottelua, joka on eräänlainen toiminnan metafora. Kun johtamistehtäviä ei jaeta eri toimijoiden välillä, statuserot ja hierarkia voivat lisääntyä byrokratian vahvistuessa ja ne voidaan esittää rationaalisen toiminnan syinä ja vallan legitiimeinä. Valtakonteksti on näin ollen yksi tärkeimmistä ammatilliseen oppimiseen ja kehittymiseen vaikuttava tekijä, jota yleensä tarkastellaan sosiologisesta näkökulmasta. (Poikela 1999, 278–280.)

Herbert Spencerin yhteiskuntanäkemykseen liittyen desentralisoitu eli hajautettu yhteiskunta luo kasvua ja eriytymistä, joka voi aiheuttaa sääntelyn ja koordinaation ongelmia lisäten keskitetyn johdon tarpeellisuutta. Desentralisoitu yhteiskunta olisi näin ollen tulkittavissa yleisen yhteiskunnallisen kehityksen huipuksi ja sentralisoitua eli keskitettyä yhteiskuntaa parempana. Georg Simmelin määritelmä yhteiskunnasta perustuu kuitenkin yhteiskunnan muodon ja sisällön erotteluun, jonka mukaan yhteiskunta on olemassa silloin, kun useita yksilöitä on vuorovaikutuksessa keskenään. (Jukka Gronow, Arto Noro ja Pertti Töttö 2006, 151,216.)

Simmelin mukaan tiettyjä politiikan, uskonnon ja talouden tosiasioita voidaan tarkastella yksilöllisten suoritusten tai niiden itsenäisen objektiivis-asiallisen merkityksen kautta. Toisaalta niitä voidaan tarkastella myös yhteiskunnan subjektin suorituksina, jota voidaan pitää legitiiminä. (mt., 247.) Weberille järjestelmän hyväksyttävyyys eli legitiimisyyden käsite on erityisen tärkeä, jonka perustana voi olla esimerkiksi laki, johon voi liittyä mahdollisuus käyttää pakkoa esimerkiksi poliisin toimesta. Näin ollen yhteiskuntajärjestelmä on yleisesti hyväksytty ja yksilö tunnustaa sääntöjen legitiimisyyden. (mt., 316.) Foucault'n (2013, 27) mukaan lait ovat olleet suhteellisen vakiintuneita, mutta niiden turvin on voinut tapahtua oikullisia ja nopeitakin muutoksia. Rikosoikeutta tukemaan on asetettu ennustavia ja normatiivisia arviointeja rikollisista yksilöistä (mt., 30). Byrokraattinen hallinto on siten tehokkain hallinnan muoto ollen modernin länsimaisen oikeusvaltion edellytys (Gronow ym. 2006, 320). Durkheimin (1990, 181) näkemys kuitenkin eroaa muista huomauttamalla, että valtio ei voi pakolla saada syntymään solidaarisuutta yhteiskunnan osien välille. Seuraavassa luvussa on näin ollen

paneuduttu filosofiseen valtanäkemykseen, joka pohjautuu sosiologiseen yhteiskuntajärjestelmään.

### 2.2.1 Valtakäsitys yhteiskunnallisessa perspektiivissä

Poliittisen filosofian näkökulmasta vallan vastuualueiksi on yleensä osoitettu taloussäätelyä, sisäistä järjestystä, kansallista puolustusta ja oikeuden jakamista, kun ongelma-alueina on huomioitu sosiaaliset konfliktit, poliittisten toimintojen tavoitteet sekä valtanpitäjien ja kansalaisten väliset valtasuhteet. Aristoteleen mukaan poliittinen instituutio on vaikutuksille altis, jolloin on vaikeuksia selittää, mistä poliittisuus alkaa ja ei-poliittisuus päättyy. Poliittisuudessa käsitteet, kuten auktoriteetti ja valta, ovat epärealistisia asioita, vaikka ne korostavat poliittisten asioiden merkittäviä näkökantoja.

Machiavellin mukaan valta on ainoa tapa luoda ihmisille turvallisuuden tunnetta, sillä epävarmuutta syntyy tehokkaan auktoriteetin puuttumisen myötä. Halifax tuo kuitenkin erilaisen näkökulman esille, jossa pelkoon luottava auktoriteetti provosoi vääjäämättä vastarintaa. Myös John Locke on vaatinut laillisten hyötyjen hillitsemistä. Institutionaaliset käytännöt ovat merkittävässä osassa ihmisen käyttäytymisen ohjaamisessa ja erilaisten tapahtumien määrittelyssä poliittisen teorian kontekstissa. (Wolin 1960, 2–23.)

Poliittiset filosofit yrittävät laatia väitteitä poliittisten instituutioiden sisältämistä asioista ja niiden välisten ilmiöiden suhteista. Poliittista järjestystä on kuitenkin luonnehdittu poliittisena perinteenä, jossa huolehditaan yhteisön jäsenten yhteisistä kiinnostuksen kohteista. Kotimaisten ryhmien kilpailulliseen asemaan vaikuttaa territoriaalinen yhteiskunnan laajentuminen, joka osaltaan voi avata uusia vallan ja vaurauden osa-alueita. Se voi osaltaan lisätä poliittisten etujen laajentumista mahdollistaen protestien syntymisen ja luoden jopa poliittista manipulaatiota. Toisaalta myös poliittiset aktiviteetit voivat edesauttaa konfliktien syntymistä, joita stabiloimaan voidaan käyttää yksilöitä tai jopa ryhmiä. Poliittisen ilmiön visualisoiminen riippuu kunkin yksilön katsantokannasta, joka on poliittisen filosofian perusta. Thomas Hobbes katsoi, että vakaan poliittisen järjestyksen luominen oli olennaista poliittiselle filosofialle, johon on kiinnittynyt myös menneisyys ja nykyisyys. (mt., 2–23.)

Platon loi Tasavalta- ja Lait-teosten avulla ensimmäisenä perustan poliittisen filosofian ymmärtämiselle tuoden esille näkemyksen poliittisen yhteisön järjestelmästä erilaisine rooleineen, velvolluuksineen ja vastuineen. Hän kuitenkin kielsi poliittisessa järjestyksessä vallitsevan autonomian ja moraalisen eristäytymisen, vaikka toisaalta piti yhteiskunnan jäsenten moraalin kohentamista tärkeänä. Yhteiskunnan jäsenten uskomukset pitivät Platonin mielestä koossa poliittista järjestelmää, jossa myös hyveellisimmät yksilöt saattoivat korruptoitua. Myös poliittisen vallan puuttuminen auktoriteetilta antoi oikeuden käyttää nimikettä valtiomies. Vallan ja filosofian kombinaatio saavutettiin poliittisen vallan avulla. Vallan oikeanlainen suuntaaminen saattoi luotettavaan tietoon pohjautuen tuoda vallanpitäjälle positiivista tulosta. Poliittisten edustajien responsiivisuus loi merkittävän eron Platonin vallanpitäjän ja demokraattisen valtion johtajan välille, jossa edellä mainittu käytti *ad hoc*<sup>3</sup> ratkaisuja tukeutuen väestön aspiraatioihin. Platonin ideologia pohjautuu siten kolmeen näkemykseen, joihin kuuluvat poliittisen johtamisen luonne, poliittinen yhteisö sekä poliittinen velvollisuus, jota hän ei kuitenkaan pitänyt vastauksena poliittiselle järjestelmälle. Platon epäili absoluuttista valtaa antaen ymmärtää, että ei ollut olemassa minkäänlaista valtaa, jota voitaisiin jakaa. (mt., 33–59.) Hän ja Hobbes kuitenkin huomioivat, että yhdenvertainen sääntöjärjestelmä tuki absoluuttista yksinvaltiutta, joka johti yksilöiden perusoikeuksien heikentymiseen (Wolin 1960, 262–285). Lordi Ackton totesi kuitenkin vuonna 1887, että ”vallalla on taipumus turmella ihmistä ja absoluuttinen valta turmelee ihmisen ehdottomasti”. Lisäksi Mary P. Follettin mukaan vallassa ”yhdistyy yksilön tahto ja taito saada asiat tapahtumaan haluamallaan tavalla”. (Teuvo Toivanen 2011).

Steven Lukesin moderni näkökulma valtaan erottuu edellä olevista, sillä hän on tarkastellut vallan kolmea ulottuvuutta, joista ensimmäinen oli Robert Dahlin pluralistinen, liberaalinen yksiulotteinen näkemys, toinen Peter Bachrachin ja Morton Baratzin kaksiulotteinen, reformistinen kriittinen näkemys ja kolmas hänen oma radikaali valtanäkemysensä, joka oli kolmiulotteinen. Dahlin yksiulotteinen näkemys tarkasteli valtaa elitistien päätöksenteon perspektiivistä, mikä osaltaan linkittyy myös ministerien poliittiseen toimintaan. Valtakäsityksessään Dahl päätteli Weberiläisittäin, että ”henkilöllä A on valtaa henkilöön B siinä laajuudessa, että hän saa B:n tekemään jotain, mitä tämä ei normaalisti tekisi” [Dahl 1957; Edwards and Harrison Wagner 1969:80], joka voidaan

---

<sup>3</sup> Ad hoc-termillä tarkoitetaan tilapäistä selitystä tai hypoteesia (Tieteen termipankki 2015) ja (Suomisanakirja 2017).

nähdä alistumisena toisen tahtoon. Dahlin näkemys painottuu siten käyttäytymiseen, jossa voi syntyä konfliktitilanteita henkilöiden eri kiinnostuksenkohteiden vuoksi, joita voi tapahtua esimerkiksi politiikassa. Näin ollen valta on sillä henkilöllä, jonka etu menee toisen edelle. (Steven Lukes 2005, 15–19, 38.)

Bachrachin ja Baratzin [1970, p. 7] kaksiulotteisessa valtanäkemysessä ”henkilö A osallistuu päätöksentekoon, joka vaikuttaa henkilöön B”. A voi myös luoda erilaisia poliittisia käytäntöjä tai sosiaalisia arvoja, jotka ovat hänelle suhteellisen harmittomia. Näin ollen A voi estää B:tä esittämästä vastakkaisia mielipiteitä, joilla voi olla negatiivisia seurauksia A:lle. [mt., p. 7.] Bachrachin ja Baratzin näkemys sisältää siten viisi eri vallan käsitettä, joita ovat *pakko* (coersion), *vaikutusvalta* (influence), *auktoriteetti* (authority), *voima* (force) ja *manipulaatio* (manipulation). Pakottamisessa A turvaa B:n alistamalla tämän uhaten voimankäytöllä, jossa B:n arvot ja edut ovat ristiriidassa A:n kanssa [mt., p. 24]. Vaikutusvallassa A saa B:n käyttäytymään tietyllä tavalla ilman pakkoa tai uhkailua [mt., p. 30]. Auktoriteetissa B noudattaa A:n pyrkimyksiä, koska katsoo A:n määräysten olevan legitiimejä ja järkevinä omien arvojensa kannalta [mt., 34,37]. Voimassa henkilö A saavuttaa tavoitteensa B:stä huolimatta, jota voidaan pitää ääritapauksena sen sisältämän mahdollisen väkivallan uhan vuoksi. Manipulaatiossa sopeutuminen tapahtuu siten, että B ei huomaa alistajan vaatimuksia, jolloin valta ja valankäyttäjät kätkeytyvät B:ltä. [mt., 28.] Kaksiulotteisessa valtanäkemysessä korostuu siten toimijoiden käyttäytyminen ja kritiikki estäen päätöksentekoa silloin, kun on havaittavissa konfliktitilanteita. (Lukes 2005, 20–25.)

Lukesin kolmiulotteisessa valtanäkemysessä ”henkilö A käyttää valtaa henkilöön B saaden tämän tekemään jotain, mitä hän ei halua tehdä, mutta käyttää myös valtaa vaikuttamalla, muokkaamalla tai määrittelemällä hänen omia halujaan” (mt., 27). Näkemys tukee osaltaan Dahlin ja varsinkin Bachrachin ja Baratzin käsityksiä vallasta toiseen henkilöön nähden. Valtanäkemystä voitaisiin laajentaa myös siten, että henkilö A saa henkilön B tekemään jotain vastoin tahtoaan, mutta jossa B:llä on myös vaikutusvaltaa henkilöön A saaden tämän tekemään jotain, mitä tämä ei muutoin tekisi. Lukesin (2005, 29) valtakäsitys kohdistaa Bachrachin ja Baratzin tavoin kritiikkiä käyttäytymismalliin, jossa fokus on pääasiallisesti poliittisen agendan kontrolloinnissa ja piilevien konfliktien tarkkailussa. Näkemys avulla voidaan selittää poliittisia järjestelmiä myös sosiologisesta perspektiivistä, varsinkin kun poliittisia prosesseja ei toimeenpanna (mt., 39).



Kaikki kolme valtaulottuvuutta liittyvät näin ollen moraaliperustaan tai yksittäiseen poliittiseen ideologiaan (mt., 29–30). On kuitenkin huomioitava, että Hobbes näki ihmisen epäpoliittisena, jota määritteli koulutus, ei yhteiskunta, mutta ihminen oli kuitenkin se, joka käytti poliittista valtaa (mt., 272). Platonin näkemys vallankäyttäjistä sisälsi kuitenkin yhteyden valtaan, tietoon ja jopa hyvyyteen (mt., 178). Filosofiaan paneutuneet epäitsekäät johtajat olivatkin avainasemassa absoluuttisen valta-käsitteen ratkaisemisessa, vaikka Platon huomioi, että koulutettu eliitti omasi relevanteimman poliittisen tiedon. (mt., 56–59.)

Vertailuna voitaisiin huomioida, että stoalaisuus epäonnistui näkemyksessään, jossa ”poliittinen järjestys ei kummunnut todellisen poliittisen järjestyksen luonteesta, vaan sen tehottomuuden ratkaisemisesta”. Italian tasavallan aikana roomalaiset tutkivat poliittisten konfliktien rajoja johtaessaan politiikkaa erilaisten kompleksisia mekanismeja käyttävien institutionaalisten järjestelmien avulla hioten poliittisen johtamisen monimuotoiset mekanismit vastaamaan täydellistä. He myös havaitsivat, että poliittisten asioiden ratkaisut loivat pohjan niiden legitiimisyydelle. Perustuslaillisille prosesseille saattoi kuitenkin aiheuttaa kuormitusta puoluejärjestelmän ongelmatilanteet. Konsensuksen ylläpitäminen oli kuitenkin ongelmallista silloin, kun vallankäyttäjät määrittelivät kansallisia tarkoituksia. (mt. 81–90.) Myös Martti Luther totesi, että poliittisen järjestyksen rakenne oli epävakaa hallituksen ollessa repressiivinen. Vallanpitäjien kohottaminen instituutioiden yläpuolelle johti Lutherin mukaan kuitenkin väistämättä siihen, että yleisistä laeista muodostuu yksinomaan moraalisaarnoja. Hän kuitenkin huomautti, että ”poliittiset suhteet olivat pikemminkin personalisoituneita, eivät institutionalisoituneita”. (mt., 157–163.)

Machiavelli kuitenkin ylenkatsoi poliittisia filosofeja, kuten Platonia, todeten, että sirpaloitunut yhteisö ei ole niin helposti manipuloitavissa kuin tiivis yhteisö (mt., 198–202). Toisaalta Hobbes oli Machiavellin kanssa erimieltä poliittisesta filosofiasta uskoen, että sen avulla oli mahdollisuus rauhaan luoden modernin filosofian käsitteen, jonka perusideana oli määritellä poliittisuus ja jossa yhteisö nähtiin peruskonseptina. Hobbes myös katsoi, että yhteiskunnasta muodostuu ihmisten pyrkimysten symboli erkaannuttaen sen poliittisesta järjestelmästä. Locke erottui muista teoreetikoista yhteiskuntamallillaan, jossa legitiimi valta luovutetaan yksittäisiltä jäseniltä yhteiskunnalle, joka valitsee keskuudestaan luotetun henkilön vallankäyttäjäksi. (mt., 289–291, 308.)

Myös Georg Hegelin näkemys yhteiskunnasta oli erilainen, sillä yksilöiden keskinäinen riippuvuus omien, itsekkäiden etujen edistämisestä huolimatta esti koko yhteiskuntajärjestelmää tuhoutumasta (mt., 403). Machiavelli puolestaan totesi, että politiikka oli alisteinen maalaisjärjelle, ei varsinaista teoreettista metodologiaa. Hänen poliittisen järjestelmänsä perustana olikin poliittisen analyysin ”uusi reitti”, joka sisälsi konkreettisen totuuden ja jossa ”poliittisten toimijoiden rikokset tuomittiin historian, ei moraalin perusteella”. Machiavellin mukaan valta, lait, auktoriteetit ja instituutiot, joista Adam Smith karsi vallan ja auktoriteetit lisäten ilmaston ja luonnonvarat, sisältyivät poliittiseen järjestelmään, joka oli riippuvainen kommunikatiivisista eleistä (kuten edellä s. 26) kielen ollessa yhteiskunnan tukipilari. Machiavelli tulikin luoneeksi yksinomaan poliittisiin asioihin keskittyvän poliittisen filosofian. (mt., 203–211, 245–261, 320.) Huomioillaan hän oli samoilla linjoilla Durkheimin (1990, 111–124) kanssa, joka katsoi yhteiskunnan käsittävän orgaanisuuden.

Poliittisten tekojen tarkoituksena oli Machiavellin mukaan poliittinen johtajuus, joka oli perimmäiseltä olemukseltaan manipulatiivista ja joka edellytti erilaisia instituutioita toimiakseen (Wolin 1960, 216–224). Poliittisessa manipulaatiossa moraali oli Machiavellin näkökulmasta hyväksikoettu apukeino, vaikkakin Locken mukaan yksilöllä oli ymmärrystä noudattaakseen yhteiskunnan moraalisääntöjä (Wolin 1960, 225, 334). Lisäksi Durkheim (1990, 59–61) katsoi, että moraali oli yhteiskunnalle ja näin ollen myös poliittisille toimijoille perusedellytys. Toisaalta Spencer totesi, että yhteiskunta vaurastuu ja itsenäistyy, kun se on hyvin organisoitu. Auktoriteettien hallintavastuu on toisistaan sosiaaliseen harmoniaan nähden, joka on ekonomien tulos spontaanisesta tasapainosta. (Wolin 1960, 304.) Machiavellin lähestymistapa toi merkittäviä vaikutuksia Durkheimin sekä Foucaultin ohella sosio-ekonomisiin konflikteihin ja erilaisiin yhteiskuntajärjestelmään liittyviin mekaanisiin tekniikoihin (Wolin 1960, 232).

### **2.2.2 Yhteiskunnan mekaaninen ja orgaaninen solidaarisuus**

Yhteiskuntaan painotusta kohdentava Durkheim (1990, 5) kehitti perusnäkemyksensä ajatuksesta ”conscience collective” eli kollektiivinen tajunta, joka ilmentää yhteisöllisten ominaisuuksien omaehtoisuutta. Työnjako on tällainen yhteisöllinen ominaisuus, jonka olemassaolo on selitettävissä yhteiskunnallisista seurauksista, joka pitää yhteiskuntaa koossa. Kehittyneissä yhteiskunnissa työnjako on solidaarisuuden edellytys ja

ihmisten kykyä palvella toisiaan, jossa siviilioikeus on keskeistä. Kehittymättömissä yhteiskunnissa solidaarisuus puolestaan perustuu samankaltaisuuteen, joissa rikoslaki on etualalla. Tästä ajatuksesta on kehittynyt käsitteistö samankaltaisuuteen perustuvasta *mekaanisesta solidaarisuudesta* ja työnjakoon perustuvasta *orgaanisesta solidaarisuudesta*. (mt., 5–6.)

Mekaaniseen solidaarisuuteen sisältyy ajatus, että rangaistuksia koskevien sääntöjen auktoriteetti johtuu niiden välttämättömyydestä, joka kuitenkin vaihtelee eri yhteiskunnissa. Rikollista tekoa pidetään yleisesti yhteiskunnalle haitallisena, tosin joidenkin mukaan rikollisia tekoja ovat vain sellaiset teot, jotka *näyttävät* vahingollisilta yhteiskunnalle. Näin ollen yhteiskunnat voivat pakottaa yksilöt noudattamaan sääntöjä, koska katsovat ne välttämättömiksi. On kuitenkin todettava, että rikokset ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkien yhteiskuntien ihmisten yleisesti tuomitsemia tekoja. (mt., 77–79.) Foucault'n (2013, 124) mukaan rikoksen tekijä on juridisesti paradoksaalinen ilmiö ja hänet koetaan yhteiskunnan viholliseksi. Lainsäädännöllä on siten oikeus määrätä erinäisiä velvollisuuksia ja niihin liittyviä sanktioita (Durkheim 1990, 80). Perustuslain (731/1999) 8 §:ssä kuitenkin todetaan: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi”. Lisäksi koneisto, joka panee rangaistukset käytäntöön, on moninkertaistanut päätöksentekoon osallistuvien instituutioiden määrän (Foucault 2013, 33). Poliisin ja oikeuslaitoksen tulisikin olla toisiaan täydentävä toiminto (mt., 133). Säännöt ja lait luovat pohjan yhteiskuntajärjestelmälle, jossa myös uskomukset ja tunteukset luovat kokonaisuuden kollektiiviselle eli yhteiselle tajunnalle. Näin ollen teko on rikollinen, kun se loukkaa jäsentynyttä kollektiivista tajuntaa. (Durkheim 1990, 85.) On myös huomioitava, että myös ministerit voivat joutua Perustuslain (731/1999) 116 §:n mukaan vastuuseen teoistaan, mikäli: ”...tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti”.

Foucault (2013, 273) tuo kuitenkin esille Jeremy Benthamin *Panopticon*-periaatteen, jossa vangin valvonta on jatkuvaa ja jonka totaalinen valta tekee käytännössä katsoen tarpeettomaksi. Ajatuksena Panoptikossa on niin sanottu valvova kone, joka luo käyttäjästään riippumattoman valtasuhteen tukien sitä. Kone automatisoi vallan ja tekee siitä epäyksilöllisen. Näin ollen olisi merkityksetöntä, kuka varsinaista valtaa käyttää, mikä

tekisi näin ollen myös ministerit tarpeettomiksi. Periaatteen tavoitteena oli yksilöity tarkkailu, johon myös nyky-yhteiskunnat ovat alkaneet luoda erilaisia toimenpiteitä ja lakeja. (mt., 2013, 273.)

Foucault (2013, 298) on lisäksi pohtinut kurinpitomuotojen kolminaista tavoitetta. Vallan harjoittaminen olisi saatava taloudellisesti edulliseksi, vallan vaikutuksien olisi oltava mahdollisimman tehokkaita, jotta ne leviäisivät kaikkialle ja järjestelmän kaikkien osioiden hyödyllisyys olisi saatava kasvamaan samanaikaisesti. Tähän liittyy väestön kasvu ja siten valvottavien ryhmien mittakaavan laajeneminen. Vähäiset kurinpitomuodot ja nykyisinkin käytössä olevat Panopticonin erinäiset muunnelmat ovat nyky-yhteiskunnan genealogiassa juridisten normien poliittinen vastine. (mt., 298–306.) Toisaalta voitaisiin huomioida, että Panopticon edustaa kurinpitojärjestelmän ohella yksilöivää ja jatkuvaa tiedonhankintaa (mt., 341). On kuitenkin todettava, että kyseisiä mekanismeja ei ohjaa yksinomaan koneiston tai instituution yhdensuuntainen toiminta, vaan strategiset säännöt. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että ihmiskunta on monimutkaisten valtasuhteiden seurausta ja joutunut strategian osina olevien teorioiden kohteeksi. (mt., 423–424.)

Panopticonia voitaisiinkin pitää eräänlaisena poliittisen teknologian välineenä, joka mahdollistaisi vallankäytön tehostamisen sekä resurssien vähentämisen. Valtasuhteet saataisiin toimimaan määrätehtävissä ja tehtävät tulisi suoritettua valtasuhteiden avulla. Tämä johtaisi mahdollisesti myös siihen, että vallan käyttö olisi koko yhteiskunnan valvottavissa. Panopticonin tarkoituksena oli vallan säätely, sen saattaminen taloudellisemmaksi ja tuottavammaksi, vahvistaa sosiaalisia voimia ja kohottaa yleisen moraalin tasoa. Nykyisin niin sanottu työpaikkakuri on edelleen työnantajien käyttämä keino, jolla yritetään lisätä työntekijöiden kykyjä ja tuottavuutta sekä muovata työntekijöiden käytöstä moraalisaantöjen mukaisiksi. (mt., 273–287.) Durkheim (1990, 59,61) puoltaa Foucaultin näkemystä toden, että moraalilla on ihmisyydelle kaikkein välttämättömin, jota ilman yhteiskunnat eivät voi elää. Moraali johtaa tiettyyn päämäärään, joka voi osaltaan johtaa velvollisuuteen ja pakkoon. Etiikan näkemyksen mukaan sivilisaatiolla ei kuitenkaan ole moraalin kriteeriä, vaan se on suhteellisen neutraali (mt., 59,61):

*”...ihmisten tehtävien jatkuva eriytyminen muodostaa sosiaalisen solidaarisuuden pääaineksen ja siitä tulee organismin laajenemisen ja kasvavan kompleksisuuden pääasiallinen syy”. (Durkheim 1990, 69 [esim. Comte 4. osa, 425]).*

Näin ollen työnjaolla on oltava moraalinen luonne, sillä järjestys, sopu ja yhteisvastuun tarpeet katsotaan yleisesti moraaliksi (Durkheim 1990, 69). Moraalinen tai juridinen sääntö viittaavat yleensä sosiaaliin tarpeisiin, jotka perustuvat kollektiivisiin mielipiteisiin. Sääntöjärjestelmä voi kehittyä vain sellaisessa ammatillisessa ryhmässä, joka tuntee sen toiminnan hyvin, jolloin poliittinen yhteisö tai valtio ei välttämättä voi suoriutua kyseisestä tehtävästä. (mt., 21.)

Durkheim (1990, 88–93) kuitenkin katsoo, että hallitusvallan auktoriteetti puolustaa uskomusten, traditioiden ja kollektiivisten menojen avulla yhteistajuntaa yhteiskunnan ulkoisia ja sisäisiä vihollisia vastaan. Tajunta on kollektiivinen ruumiillistuma, jonka ylivallan johdosta siitä tulee sosiaalisen elämän autonominen tekijä ja jota ulkoiset yllykkeet eivät määrää. Näin ollen valtiovalta katsoo rikoksiksi myös sellaiset teot, jotka eivät loukkaa kollektiivisia tuntemuksia. Rikollisuus on aina peräisin kollektiivisesta tajunnasta ja se on myös hyökkäys auktoriteettia vastaan. Yhteiskunta rankaisee puolustaakseen itseään turvautuen rangaistuksiin vain, kun muut toimet ovat riittämättömiä. (mt., 88–93.) Rikoslaki on siten eräänlainen solidaarisuuden vertauskuva ja luo sosiaalista yhtenäisyyttä, joka osaltaan liittää yksilön yhteisöön aiheuttaen solidaarisuuden *sui generis*<sup>4</sup> ollen mekaanista (mt., 106–107). Mekaaninen solidaarisuus vastaa tiettyä sosiaalista rakennetta, joka on keskenään samankaltaisten jaokkeiden järjestelmä (mt., 173).

Orgaanisen solidaarisuuden tunnusmerkkinä on vallinneen tilan palauttaminen. Kun mekaanista solidaarisuutta määrittelee regressiivinen laki, orgaaniseen solidaarisuuteen linkittyvä restitutiivinen laki luo erikoistuvia instituutioita, kuten hallinnon tuomioistuimia ja erityisesti siviilioikeuden. Yhteiskunta on läsnä kaikissa restitutiivisen lain suhteissa. Säädökset ovat vieraita yhteistajunnalle ja ne säädetään suoraan yhteiskunnan rajallisten ja erityisten osapuolien välille. Yhteiskunta puuttuu asiaan joko negatiivisesti

---

<sup>4</sup> Sui generis -termillä tarkoitetaan yleensä jonkin asian tai ilmiön ainutlaatuisuutta (Ilkka Saraviita 2015). Termiä on käytetty englanninkielisten keskuudessa 1600-luvun lopulta lukien, jolloin sillä oli eri merkityksiä viitaten esimerkiksi periaatteisiin, sairauksiin tai jopa erilaisiin kiviin. 1900-luvun alussa termi laajennettiin tieteelliseen kontekstiin. (Merriam-Webster (2017.)

tai positiivisesti. Restitutiivisen oikeuden osa vastaa materiaalistien oikeuksien kokonaisuutta, jonka solidaarisuus on negatiivista. Omistusoikeus on sen täydellinen suhde, joka on hyvin kompleksinen. (mt., 111–124.) Hobbes ja Locke kuitenkin katsoivat, että yhteiskunnan jäsenillä ei ollut omistusoikeuksia asettaen rajoituksia poliittiselle vallalle (Wolin 1960, 310).

Restitutiivinen järjestelmä, kuten prosessioikeus on positiivista yhteistyötä, joka johtuu olennaisesti työnjaosta ja jossa on erityistä solidaarisuutta. Velvollisuudet ovat vasta- vuoroista, joka on mahdollista vain siellä, missä esiintyy yhteistoimintaa. Näin ollen restitutiivisen lainsäädännön solidaarisuus johtuu sosiaalisesta työnjaosta, eikä niistä määräävillä säädöksillä ole transsendenttista auktoriteettia. (Durkheim 1990, 111–124.) Positiivisessa solidaarisuudessa yksilö yhdistyy suoraan yhteisöön ja toisaalta on siitä riippuvainen. Yhteiskunnissa, joissa mekaaninen solidaarisuus on kehittyntä, yksilö ei kuulu itselleen, vaan on yhteiskunnan omaisuutta. Työnjaon aiheuttamassa solidaarisuudessa yksilöt ovat erilaisia ja jokaisella on oma toimintapiiri. Yksilöt ovat sitä riippuvaisempia yhteiskunnasta, mitä kehittyneempi työnjako on. Työnjaosta aiheutuvaa solidaarisuutta voidaan kutsua näin ollen orgaaniseksi. (mt., 126–128.)

Erik Allardt on soveltanut oman teoriansa Durkheimin periaatteeseen mekaanisesta ja orgaanisesta työnjaosta keskittyen yhdenmukaisuuden paineeseen nähden työnjaon niin sanotusti erillisinä muuttujina. Tämän perusteella työnjaossa esiintyy heikkoa solidaarisuutta sekä mekaanisessa ja orgaanisessa yhteiskunnassa voimakasta solidaarisuutta. Allardtin mukaan suuressa työnjaossa on orgaanista solidaarisuutta ja tietynlaista painetta, joka voi lujittaa yhteiskuntaa. (Lappalainen 2002, 33 [esim. Mäkelä 1992, 188].)

Työnjako voi kehittyä, jos se vapautuu sitä rajoittavista kehyksistä. Uudet instituutiot muotoutuvat aiempien mallien mukaisesti pyrkien erikoistumaan. Ihmiset ryhmittyvät työnjaon seurauksena, joka poikkeaa väestön alueellisesta jakautumisesta. Ammatillinen miljöö ei välttämättä enää ole alueellinen. Lisäksi ryhmä voi liittoutua organisaation menestymisen vuoksi ja toisaalta voimakkaan auktoriteetin alistamisen vuoksi. Näin ollen yksilö ei erotu ryhmästä, koska hänen tajuntansa on tiiviisti linkitettyä kollektiiviseen tajuntaan. Tällaista yhteiskunnallista rakennetta esimerkiksi Herbert Spencer [2. osa ss. 154–155] nimittää demokraattiseksi. (Durkheim 1990, 174–184.)

Sosiaalinen elämä pohjautuu siten yksilöiden tajunnan samankaltaisuuteen ja sosiaali-  
seen työnjakoon. Yhteistajunta synnyttää juridisia sääntöjä, jotka herättävät uskomuksia  
ja tapoja. Lakiin sisältyy myös puhtaasti moraalisia säädöksiä ja restitutiivisessa laissa  
jokaisella ammatilla on ammattimoraalinsa. Moraalisäännöt pakottavat tekemään  
myönnytyksiä ja ottamaan huomioon korkeammat intressit. Jokainen yhteiskunnassa  
toimiva jäsen muodostaa solidaarisen järjestelmän ollen riippuvainen valtiosta. Yhteis-  
kuntaa pidetään moraalisenä yhteisönä, jossa yksilö ei ole itseriittoinen, vaan työskente-  
lee yhteisön hyväksi. Näin ollen yhteiskunnan tulisi pitää yksilöitä yhdessä toimivina  
jäseninä, joita ilman se ei tule toimeen ja joita kohtaan sillä on myös velvollisuuksia.  
Kaikissa yhteiskunnissa moraali ei ole vielä näin kehittynyttä. (mt., 211–213.)

Yksilön autonomia on kuitenkin Durkheimin mukaan modernin yhteiskunnan peruutta-  
maton saavutus antaen näin ollen individualismille uuden merkityksen. Hän katsoi, että  
sociologia voi tarjota yhteiskunnalle moraalisen perustan ja sen perusteita opettamalla  
voitaisiin vaikuttaa paremmin yhteiskunnallisiin epäkohtiin. (Gronow ym. 2006, 177–  
185.) Rousseau kuitenkin kyseenalaisti yhteiskuntanäkemyksen, joka painottui valtaan,  
moraaliin ja alitajuntaan todeten, että poliittisten suhteiden personoimattomuus edellytti  
tasa-arvoista ja itsenäistä yhteiskuntaa (mt., 369, 373).

### **2.2.3 Työnjaon solidaarisuuden vaikutus ammattitaitoon**

Työnjaolla katsotaan olevan myötävaikutusta yhteiskunnan tasapainon säilymiseen.  
Ammattiin erikoistuminen edellyttää useiden yksilöiden samanaikaista läsnäoloa, eikä  
se olisi mahdollista ilman yhteisön myötävaikutusta. Yhteiskunta on erikoistumisen to-  
teuttamiskeino, mutta ei kuitenkaan pakottava syy ja sen katsotaan olevan jaettujen työ-  
tehtävien jäsentämisen olennainen väline. (Durkheim 1990, 217–218.)

Yhteiskuntaa määrittelee myös moraali (kuten edellä s. 39), jonka mukaan toimiminen  
on jokaisen yksilön velvollisuus. Toisaalta on hyvä huomioda, että velvollisuuksien  
luonteet ovat rajalliset. Esteettis-moraalista toimintaa ei juuri säädellä, vaikka se onkin  
aidon moraalisen vaikutuksen rajaamaa. Idealismi ja toisaalta liian voimakas moraalin  
tunne voivat aiheuttaa velvollisuuksien hoitamisessa puutteita. Moraali voi myös hei-  
kentyä yhteisön vaikutuksen myötä ja varsinkin poliitikoilla voi olla paineita tinkiä

moraalistaan (mt., 222–231.), kuten myös Harri Raitis (2012) on huomionut viitattaen politiikkojen politikointitaitoihin.

Työnjako lisääntyy samassa suhteessa kuin on yksilöitä, jotka vaikuttavat toistensa tekemisiin. Näin ollen työnjako on verrannollinen yhteiskunnan moraalin kanssa. Työnjako lisää yhteiskunnan keskittymistä, joka aiheuttaa työnjaon kehittymistä ja moninkertaistaa yhteisön jäsenten keskinäisiä suhteita. Yhteiskunnan eri ammatit puolestaan ovat sopusoinnussa keskenään, sillä ne tähtäävät eri päämääriin. Esimerkiksi papit voivat etsiä moraalista auktoriteettia, kun poliitikot hamuavat valtaa. On myös aiheellista huomioda, että mitä lähempänä eri tehtävät ovat toisiaan, sitä enemmän niillä voi olla selkokuksia keskenään ja ne voivat pyrkiä syrjäyttämään toisensa. Lisäksi samoja tehtäviä suorittavat yksilöt voivat menestyä toistensa kustannuksella. Tämä voi johtaa kilpailutilanteeseen, jolloin voi tapahtua niin sanotusti karsiutumista tai vahvempaa erikoistumista. Sosiaalisen kokonaisuuden järkkymisen voi ratkaista vain kehittyneempi työnjako, joka lisää yksilöiden selviytymistä. Toisaalta jokainen erikoistuminen aiheuttaa tuotannon kasvua ja paranemista. Työnjako siis lähentää toimintojen eriytymistä ja luo suhteita niiden toimintojen välille, jotka se erottaa. (Durkheim 1990, 237–254.) Durkheim oivalsi ensimmäisenä, että työnjaolla on muitakin yhteiskunnallisia tehtäviä kuin taloudellisen tehokkuuden lisääminen saaden aikaan sosiaalista solidaarisuutta. Työnjako tapahtuu ilman ylhäältä tulevaa johdatusta ja yksilöiden omista pyrkimyksistä riippumatta, jolloin yksilöt ovat yhä korostetummin toisistaan erottuvia persoonia. (Gronow ym. 2006, 177–185.)

Työnjaon kehittyessä kollektiivinen tajunta käy heikommaksi ja työnjaosta tulee solidaarisuuden pääsyy. Työnjako edistyy yksilöiden voimakkaasta vaikutuksesta toisiinsa, joka saa ne kehittymään poikkeaviin suuntiin. Yksilölliset vaihtelut voivat kuitenkin myötävaikuttaa työnjaon lisääntymiseen ja kehittymiseen. Mitä tarkempaa kollektiivinen tajunta on, sitä vaikeampaa ja hitaampaa työnjako on. Kollektiivisen tajunnan auktoriteetin katsotaankin olevan perinteen auktoriteettia. Työnjaon kehitykseen vaikuttavat siten sosiaalisen miljöön muutokset. (mt., 261–268.)

Durkheim (1990, 278) kuitenkin toteaa, että organisoidut yhteiskunnat eivät ole mahdollisia ilman kehittyntä sääntöjärjestelmää. Lisäksi työn jakautuessa luodaan uusia moraal- ja lakisäädöksiä eri ammattilaisille. Toisaalta joillain säännöillä on merkitystä vain



tajunnoissa, jolloin yhteiskunnan merkitys on välinpitämätön. Näin ollen joitakin ammatillisia rikkomuksia ei pidetä niin vakavina kuin joitakin muita. Ammattiryhmien tavat saattavat myös yleistyä ja tulla entistä abstraktiivisemmiksi samoin kuin yhteiskunnan tavat. Tämä luo yksilöllisiä eroavaisuuksia ja saattaa vahvistaa ammatillista erikoistumista. (mt., 278–279.)

Sosiaalisessa työnjaossa jokaisella yksilöllä on tietty rooli, joka yleensä on muuttumaton. Kun työ jakautuu, myös joustavuus lisääntyy ja yhteiskunta voi tulla monimutkaisemmaksi. Yksilö voi myös vaikuttaa työnjakoon erikoistumalla, tosin jäykkä erikoistuminen ei välttämättä ole kehittyneisyyttä. Näin ollen vakiintuneisuus voi olla hyödyllistä miljöön ollessa vakiintunutta. Toisaalta kompleksiset miljööt ovat juuri kompleksisuutensa johdosta epävakaita ja kompleksisuus lisääntyy työnjaon lisääntyessä. Tämä voi johtaa siihen, että yksinkertaisimmat ryhmittyvät suurempiin kokonaisuuksiin. Yhteiskunta ei siten ole kehityksen ehto, vaan määräävä tekijä ja yksilöt muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. (mt., 302–315.)

Työnjako aiheuttaa sosiaalista solidaarisuutta, mutta sillä voi olla myös vastakkaisia seurauksia. Yksilö voi eristyä ja keskittyä omaan työhönsä siinä määrin, että hän ei ole enää tietoinen kollegoistaan. Mikäli työnjako on liian kaukaista, siitä voi aiheutua hajaannusta. (mt., 326–332.)

*”Kun jokainen yksilö on tällä tavoin asetettu moraaliselta kannalta läheiseen riippuvuuteen kokonaisuudesta, työskenteleminen omassa erityistehävässä, joka alinomaa muistuttaa häntä hänen omasta edustaan ja jonka suhteen yleiseen etuun hän vain heikosti tajuaa, on omiaan loitontamaan häntä. ” (Durkheim 1990, 327 [esim. Auguste Comte, 4. osa, s. 429]).*

Työnjaolla voi siis olla hajottava vaikutus siellä, missä yksilöt ovat erittäin erikoistuneita. Lisäksi se voi levitä koko yhteiskunnan alueelle, sillä organisoitujen yhteiskuntien solidaarisuuden aiheuttaa jokaisen osion konsensus. (Durkheim 1990, 327–329.) Wolin (1960, 350) tuo myös esille näkökulman irtisanomistilanteesta, jonka mukaan työntekijä saattoi aiemmin kokea irtisanomisen yksityisenä tapahtumana, mutta sosialistisen yhteiskunnan myötä häneen voi kohdistua uhka, että hänet leimataan valtaa väärinkäyttäneen myös julkisesti.

Hallitusvalta voisi ylläpitää eri ammattialojen moraalista yhtenäisyyttä, jota ei kuitenkaan voida ylläpitää väkisin. Kollektiiviset tuntemukset heikentyvät lisääntyvän työnjaon vuoksi. Lisäksi jotkut yksilöt voivat kieltäytyä tunnustamasta ulkopuolista kontrollia. Työnjaon solidaarisuus on kuitenkin luonteeltaan *sui generis* syrjäyttäen sellaisen, joka aiheuttaa sosiaalisen samankaltaisuuden. Liiallinen erikoistuminen voi aiheuttaa sosiaalisen kiinteyden uhkaa, joka johtuu koordinaation puutteesta. Näin ollen velvollisuuksista olisi neuvoteltava ja sopimusten solmiminen edellyttää sääntelyjärjestelmää, joka monimutkaistuu sopimusten lailla. Toisaalta mitä monimutkaisempi organisaatio on, sitä tärkeämpää laaja sääntely on. Työnjakoa on myös syytetty siitä, että ihminen alennetaan koneen osaan, johon myös Panopticon -periaate viittaa omalla tavallaan. (mt., 330–343.) Nykyisin yhteiskunnan työtapoja on alettu korvata digitaalisilla välineillä ja robotiikalla, jotta yrityksissä varmistettaisiin mahdollisimman korkea tuotanto- ja tulostaso (Anu Kantola 2017). Varsinkin nuoret ovat kiinnostuneita kehittyneestä teknologiasta, joka saattaa korvata varttuneempien työkokemuksen. Väkinäinen työnjako on kuitenkin sairaalloista ja jotta työnjako synnyttäisi solidaarisuutta, sen olisi oltava spontaania ja työtehtävän on oltava sopusoinnussa työntekijän kanssa (Durkheim 1990 330–343).

Durkheim (1990, 353) tuo myös esille, että älykkään ja kokeneen johtajan tärkein tehtävä on karsia hyödyttömät tehtävät ja jakaa työt siten, että työntekijän funktionaalinen aktiviteetti lisääntyy. Funktionaalinen toiminta lisää työnjaon solidaarisuutta ja työntekijän ammattitaito lisääntyy työnjaon kehittyessä. Työnjako luo ihmisten välille oikeuksien ja velvollisuuksien järjestelmän, joka liittää heidät toisiinsa. Työnjako synnyttää sääntöjä, jotka turvaavat yhteistoiminnan ja sääntöjen lisääntyminen puolestaan lisää työnjakoa. Sääntöjen puuttuminen tekee solidaarisuuden mahdottomaksi. Sääntöjen tulee olla oikeudenmukaisia, jotta ne vakauttaisivat myös yhteiskunnan moraalialia. (mt., 355–369.)

Professionalismin, sosiologis-filosofisen valta- ja yhteiskuntaperspektiivin lisäksi on aiheellista tarkastella seuraavassa luvussa kontekstuaalisia tekijöitä, joilla voi mahdollisesti olla vaikutusta ministerien ammatillisessa osaamisessa. Luvussa käsitellään koulutusta, Perustuslakia, poliittista johtajuutta ja politikointitaitoa, poliittista luottamusta ja siihen liittyvää legitimizeettiä sekä yhteiskunnallista kompleksisuutta.

## 2.3 Ministerien professionalismissa vaikuttavia tekijöitä

Ministerien pätevydestä on ollut varsinkin nykyisen hallituksen muodostamisen jälkeen julkista polemiikkia. Erilaisissa keskusteluissa on tuotu esille, voiko tietyn koulutus- tai työkokemustaustan omaavalla henkilöllä olla tarvittavaa ammatillista osaamista Suomen asioiden hoitamiseen. Tämän vuoksi lienee aiheellista tarkastella kontekstuaalisia tekijöitä, joilla voi mahdollisesti olla vaikutusta ministerien professionalismissa.

### 2.3.1 Suomen koulutustaso

Ministerien ammattitaitoa tarkastellessa ja ensimmäiseen tutkimuskysymykseen sekä hypoteesiin liittyen yhtenä pätevyyttä osoittavana mittarina on pidetty koulutusta. Suomen koulutustaso on Heikki Myyryläisen (1998) mukaan kokenut merkittäviä muutoksia vuosikymmenten varrella. 1950-luvun lopulla ylioppilaiden määrä kääntyi nopeaan kasvuun oppikouluverkoston kasvamisen myötä. Yhteiskunnan rakennemuutokset ja hyvinvointivaltion syntyminen 1960–1970-luvuilla lisäsivät korkeakoulutettujen määrää sulauttaen heidät yhteiskuntaan, jolloin korkeakoulutetuilla oli tarjolla antoisaa työtä ja koulutus edesauttoi sosiaalista nousua yhteiskunnan portailla. Yhtenäiskoulujärjestelmän avulla kaikille väestönosille tuli mahdollisuus päästä korkeakoulutukseen. Lisäksi ammatillisen koulutuksen laaja-alaisempi kehittäminen auttoi vastaamaan entistä paremmin työelämän tarpeita. Pohjoismaissa ja Suomessa on pyritty tarjoamaan yhtäläiset koulutusmahdollisuudet jokaiselle ja perinteisellä koulutuksella on edelleen oma vakiintunut asemansa. On myös huomioitava, että uudet sukupolvet ovat olleet aina paremmin koulutettuja kuin edelliset. (Anita Lehtikoinen, Rami Saarniaho ja Asko Suikkanen 2002:9–11.)

Julkisen sektorin järjestämä koulutus on edelleen avainasemassa suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä, joka jakautuu vahvasti yleissivistystä korostavaan lukioon ja työelämässä tarvittavan pätevyyden antavaan ammatilliseen koulutukseen. Myös korkeakoulujärjestelmä muodostuu kahdesta sektorista: ammattikorkeakoulututkinnosta, jossa korostuu käytännön osaaminen sekä yliopistojen tieteellisestä tutkimuksesta. (Lehtikoinen ym. 2002:24,31.)

Koulutusta on tarkasteltu vuosikymmenten aikana myös tilastollisesti. Myyryläisen (1998) mukaan vuonna 1960 valmistui noin 8 000 ylioppilasta ja 1980-luvulla heitä valmistui jo noin 29 000. Tämän jälkeen kasvu kuitenkin pysähtyi ja ylioppilaiden lukumäärä on vaihdellut vuosittain 30 000:n molemmin puolin. Tilastokeskuksen (2012) mukaan vuonna 1970 korkea-asteen suorittaneita oli 9 % ja vuoden 2010 lopussa 28 % väestöstä. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneita on tilastojen mukaan peräti neljä kertaa enemmän kuin 40 vuotta sitten. Tilastokeskus (2015) huomioi, että korkeakoulututkintojen määrä on kasvanut edelleen vuonna 2015 ja kaikkiaan tutkintoja suoritettiin 32 700.

Korkea koulutusaste korreloi vahvasti työllistyvyyden kanssa. Koulutusjärjestelmään on viime vuosikymmenen aikana tullut samankaltainen tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimus kuin työelämään. Suomessa tarjotaan mahdollisuus korkeakoulutasoisen koulutuksen aloittamiseen 60–65 % ikäluokasta. Käytännössä korkeakoulututkinnon suorittaa tällä hetkellä noin puolet ikäluokasta, sillä noin neljännes aloittaneista ei koskaan suorita tutkintoa. (Lehikoinen ym. s. 2002:11–13.)

Jos koulutustasoa vertaillaan kansainvälisesti, voidaan ennakoida Maija Vehviläisen (2015) tavoin, että Suomen työikäisen väestön koulutustaso tulee laskemaan vuonna 2030 alle EU- ja OECD-maiden keskiarvon. Kuitenkin Tulevaisuusselonteko visioi, että Suomessa on vuonna 2030 maailman paras koulutusjärjestelmä (mt., 2015). Myös Opetus- ja kulttuuriministeriön (2014) selvitys toteaa, että Suomen suhteellinen asema kansainvälisessä koulutustasovertailussa on heikentynyt. Suomessa 2000-luvulla korkeakoulutettujen osuus 25–64-vuotiaista on kasvanut olennaisesti hitaammin kuin OECD-maissa keskimäärin ja kasvuosuus on ollut heikompaa vain neljässä OECD-maassa. Selvitys ennakoi, että vuoteen 2020 mennessä lähes kymmenen eurooppalaista maata tulee ohittamaan Suomen korkeakoulutettujen 30–34-vuotiaiden nuorten osuudessa, jolloin Suomi tulee sijoittumaan hyvin lähelle eurooppalaista keskitasoa. (mt., 2014.) Vuoden 2015 Pisa-tutkimuksen yhteistuloksissa Suomen sijoitus on hieman laskenut aiemmasta ollen kolmantena Viron ja Kanadan ollessa edellä (Tuomo Björkstén 2017). Lisäksi on huomioitava, että suomalaisnuorista 45 % kokee olevansa erittäin tyytyväisiä elämäänsä, joka on selvästi yli OECD-maiden keskiarvon eli 34 % (Tiia Palmén 2017).

Tässä yhteydessä on aiheellista todeta, että koulutuserot ovat väistämättömiä parlamentaarikkojen ja kansalaisten välillä, kuten myös Ilkka Ruostetsaari on todennut: ”Äänes-täjät luottavat sellaisiin, jotka ovat pätevöityneet tavalla tai toisella”. Eduskuntaan valit-tujen koulutustason nousu on vaikuttanut myös poliitikkojen asiantuntijuuden lisäänty-miseen. Asiantuntijapoliitikoilla on korkeakoulututkinto ja heillä esiintyy myös julkisen sektorin kokemusta, mutta heillä ei välttämättä ole vahvaa puoluetustausta. (MTV Uutiset 2007.) Tähän liittyen todettakoon, että Tilastokeskuksen (2015) mukaan Eduskuntaan pyrkii korkeasti koulutettua väkeä. Vuoden 2007 vaaleissa perusasteen koulutuksen omaavia ehdokkaita oli noin 14 %, kun vuoden 2015 vaaleissa heitä oli alle 10 %. Vas-taavasti vuoden 2007 vaaleista korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneiden osuus eli 39.4 % on noussut 48.7 % ehdokkaista. Eduskuntaan päässeiden koulutustaso on tilasto-jen mukaan siis suhteellisen hyvä. (mt., 2015.) Toisaalta on syytä huomauttaa, että var-sinkin Suomen opistotason koulutusvaihtoehtoissa huomioidaan aiempaa enemmän globaalin maailman vaatimukset kilpailukyvyistä sekä yrittäjyydestä, jota myös nykyisen hallituksen pääministeri Juha Sipilä korostaa. Toisaalta koulutusvaihtoehtoissa huomi-oidaan myös työvoiman jatkuva kehittäminen muuttuvassa organisaatiokulttuurissa.

Koulutuksen ennakointia on kehitetty ja koulutus- ja tutkintojärjestelmien joustavuutta on lisätty. Koulutustarpeiden ennakointi on kuitenkin osoittautunut hankalaksi työelä-män muutosten nopeuden ja julkisen talouden tilan muutoksien sekä nuorten koulutus-käyttäytymisen vuoksi. Pätevyys työmarkkinoilla näyttäytyy kuitenkin tosiasiallisena pätevyyttenä, jonka laajentuneita ulottuvuuksia ei voida oppia kouluissa. (Lehikoinen ym. 2002:13–14.)

Wendy Robinsonin, Rob Freathyn ja Jonathan Doneyn (2014:720) mukaan koulutuksen ja profession välillä on pitkä ja voimakas suhde. Yliopistoilla on merkittävä rooli am-matteihin kouluttamisessa ja harjoittelu on yhtä tärkeää. Väittelyt liittyvät erityisesti laa-jempaan politiikkaan sekä professionaalisen tiedon ja kokemuksen asioihin, valtaan, hallitukseen, sääntöihin, tilivelvollisuuteen ja kontrolliin. (mt., 720.)

Suomessa noudatetaan niin sanottua avointa rekrytointijärjestelmää, jossa asiantuntijoil-ta ja johdolta on edellytetty yliopistossa suoritettua soveltuvaa tutkintoa. Ranskassa, EU:n komissiossa ja eräissä Euroopan maissa on puolestaan käytössä karriäärijärjestel-mä, jossa tietty lukumäärä nuoria koulutetaan vuosittain virkamieseliitiksi.

Järjestelmään kuuluu lisäksi se, että koulutukseen pääsy ja uralla menestyminen perustuvat kovaan kilpailuun. Suomessa karriäärijärjestelmää on käytetty ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa. (Temmes 2008 [ks. esim. Saukkonen 2008].)

Ministerien pätevyyttä tarkastellessa on aiheellista pohtia, voidaanko koulutuksen puuttuminen tai vähäinen työkokemus nähdä pelkästään puutteena. Millainen merkitys koulutustasolla on siihen, kuinka pätevä henkilö on esimerkiksi ministerin vakanssissa toimiessaan? Riittääkö ministereille peruskoulupohjainen koulutus, vai vaatiiko haastava tehtävä ylempää korkeakoulututkintoa? Poliitiikka on kuitenkin ihmisten kanssa olemista ja esimerkiksi opettajan koulutuksella ihmisten välistä vuorovaikutusta on ehkä helpompi ymmärtää kuin koneteknikon taustalla (MTV Uutiset 2015). Toisaalta on aiheellista tuoda esille, millaista pätevyyttä Suomen ministereiltä oikeastaan vaaditaan.

### **2.3.2 Perustuslain aiheuttama muutos kelpoisuusehdoissa**

Tutkielman kolmanteen tutkimuskysymykseen liittyen on oleellista tarkastella, miten Perustuslakiuudistus on vaikuttanut ministerien kelpoisuusehtoihin. Suomi on edustuksellinen demokratia, jonka toimintaa määrittelee Perustuslaki. Wolinin (1960, 392) mukaan ”perustuslaillinen teoria on aina organisaatioteorian muoto ja poliittista metodologiaa”. Perustuslaki on poliittisesta näkökulmasta merkittävä tekijä, joka on huomioitava ministerien ammattitaitoa tarkastellessa.

Suomen tärkein hallinnollinen elin on hallitus, joka koostuu ministereistä. Suomen keskuhallintomalli on suosinut vahvan virkamiesasiantuntemuksen vaikutusvaltaa ja professioiden kehitystä. 1990-luvulta alkaen on siirrytty ministeriöhallintojärjestelmään ja erityisesti sektoriministeriöihin, jotka ovat erikoistuneet yksittäisen hallinnonalan johtamiseen (Temmes 2008 [ks. esim. Saukkonen 2008]), joista poliisivirkailijoista vastaavan ministeriön merkitys on yhteiskunnallisesti katsottuna tärkein (Foucault 2013, 292 [esim. O. Festy 1956; M. Agulhon 1970]). Ministereitä ei ole alistettu virkamiestyyliseen kollegiaaliseen päätöksentekoon, vaan he toimivat yritysmaailman tunteman toimitusjohtajan mandaatin tavoin. Virkamiesjohdolla on kuitenkin suuri merkitys ministeriön toiminnassa. Virkamiehet valmistelevat ja esittelevät päätökset, joiden sisältö on paljolti heidän asiantuntemuksensa varassa ja virkamies ottaa vastuun päätöksen

lainmukaisuudesta. Suomen keskushallinto on kuitenkin vähitellen managerisoitunut 1980- ja 1990-luvuilla. (Temmes 2008 [ks. esim. Saukkonen 2008].)

Julkishallinnon johtovirkoihin vaaditaan pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa, vahvaa asiaosaamista ja käytännössä osoitettua johtamis- ja työkokemusta. Lisäksi Perustuslain (1999/731) 125.2 § toteaa: ”Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”. Toisaalta nimityksiä voi Unto Hämäläisen (2016) mukaan säädellä myös poliittiset virkanimitykset, jossa poliitikot valitsevat oman puolueensa edustajan valtionhallinnon johtaviin virkoihin. Tässä yhteydessä on aiheellista tarkastella, onko ministereille määritelty erityisiä kelpoisuusehtoja.

Suomen Perustuslaki (1999/731) tuli voimaan 1.3.2000, joka korvasi aikaisemmat neljä perustuslakia. Aikaisempaa yhtenäisempi Perustuslaki oli valtiollisesti merkittävä uudistus ja lain toimivuutta on seurattu sen voimaantulosta lähtien. Tähän mennessä Perustuslakia on tarkistettu kahdesti ja sillä kumottiin vuoden 1919 Suomen hallitusmuoto<sup>5</sup>, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annettu laki (Hallituksen esitys 2010:4 [esim. HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 5/2005 vp, PeVM 10/2006 vp].)

Perustuslaissa tarkennettiin myös ministereiden kelpoisuusehtoihin liittyviä pykäläiä. Kun tarkastellaan aiemmin voimassa ollutta Suomen Hallitusmuotoa, sen 36 §:n 1 momentti edellytti, että valtioneuvoston jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Lisäksi 36 §:n 2 momentin mukaan ministeriksi nimitettävän tuli olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu Suomen kansalainen ja 36 §:n 3 momentti edellytti oikeusministerin, ”joka käsittelee oikeushallintoa koskevat asiat” ja yhden muun ministerin omaavan oikeustieteellisen loppututkinnon. Hallitusmuodon 36 § 3 momentti kuitenkin kumottiin Perustuslain 60.1 §:llä. (Suomen hallitusmuoto 94/1919.) Hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp:ssä todetaan, että vastaavaa erityistä kelpoisuusvaatimusta ei ole muissa Suomea oikeuskulttuuriltaan vastaavissa maissa, eikä muille ministereille ole asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja. Siten katsottiin, että oikeusministerin tehtävän asianmukaisen hoitamisen ehdottomana edellytyksenä ei voitu enää pitää oikeustieteellisen tutkinnon

---

<sup>5</sup> Vuoden 1919 hallitusmuoto korvasi ruotsinvallan aikaiset perustuslait. Hallitusmuodossa ollut perusoikeusluettelo oli pohjana vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. (Antero Jyränki & Jaakko Husa 2012:37,42.)

suorittamista. Esityksessä myös todettiin, että ministerit toimivat eduskunnan luottamuksen varassa ja ministerin tehtävä on ennen muuta poliittinen luottamustehtävä, jota ei ole perusteltua rajoittaa erityisillä kelpoisuusehdoilla. (mt., 1991.)

Pasi Saukkonen (2007) toteaa, että Perustuslain (1999/731) 60.1 §:n rehellisyyden voitaneen ymmärtää täyttyvän, jos henkilöä ei ole tuomittu mistään vakavasta rikoksesta. Perustuslaki ei kuitenkaan yksilöi rehellisyyden määritelmää. Toisaalta ministerit ovat Jyrängin ja Husan (2012:188) mukaan korkean tason poliittisia vaikuttajia ja päätöksentekijöitä sekä oikeudellisesti vastuunalaisia hallitusvallan käyttäjiä. Ministerit ovat politiikan ammattilaisia, joiden tukena toimii poliittisia avustajia ja virkamiehistöä, jolloin ministerin ei välttämättä tarvitse olla päteväytynyt juuri oman vakanssinsa hoitamiseen. Myös Paloheimo ja Raunio (2008:178–182) huomioivat, että virkamiehillä on velvollisuus antaa ministereille oikeaa tietoa. Herää kysymys, tarvitsevatko ministerit erityistä asiaosaamista, vai voivatko he luottaa yksinomaan virkamiesten pätevyyteen ja omiin politikointitaitoihinsa.

### 2.3.3 Ministerien poliittinen johtajuus ja politikointitaito

Johdannossa on tuotu esille, että ministerit voidaan mieltää poliittisiksi johtajiksi, joiden tulee olla ensisijaisesti politiikan asiantuntijoita, ei niinkään tietyn osa-alueen ekspertti. Poliittista johtajuutta on pohdittu myös Oikeusministeriön (2005) toimikunnan komiteamietinnössä, jossa todetaan, että kuntien päätöksentekojärjestelmässä on esimerkiksi vallan keskittymisen ongelmia ja puutteita demokratian toimivuudessa. Näiden vakavien haasteiden ratkaisemiseksi Ruostetsaari ja Holtinen [2001, 92–100] ovat ehdottaneet seuraavaa:

*”... kunnallista kansanvaltaa voidaan lisätä vahvistamalla poliittisen johtajuuden professionaalista perustaa ja yhdistämällä siihen suoran demokratian elementtejä. Toisin sanoen viranhaltijoiden valtaa on tasapainotettava aikaisempaa ammattimaisemmalla poliittisella johtajuudella. Koska tämä voi ääritapauksessa johtaa kuntalaisten intresseistä etääntyneen poliittisen luokan syntymiseen, on lisättävä kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismuotoja, joiden avulla myös uusia, edustuksellisen järjestelmän mahdollisesti laiminlyö-*



*miä asioita voidaan nostaa agendalle.” (Oikeusministeriö 2005 [esim. Ruostetsaari & Holttinen 2001, 92 – 100]).*

Myös Kauko Heuru [2000, 374] kannattaa poliittisen johtajuuden muodostamista kunnallishallintoon siten, että johtajalla on valtaa valvoa valmistelua ja kunnan operatiivista toimintaa sekä vastuu toiminnastaan valtuustolle (Oikeusministeriö 2005, 69–70).

Maarit Ottman (2008, 23) on tarkastellut johtajuutta Hujalan [2002, 77,95] ja Nivalan [2002a, 16–21] teorioiden pohjalta kontekstuaalisuuden näkökulmasta, jossa yhtenä osa-alueena ovat yhteiskunnan sosiaaliset ja hallinnolliset rakenteelliset tekijät. Kontekstuaalisessa johtamismallissa substanssi ja ympäristö ovat johtajuuden kontekstina. Johtajuus voidaan nähdä sosiaalisena, situationaalisena ja tulkinnallisena ilmiönä. Johtajuutta on myös kuvattu johtajan aseman kautta, jossa johtamisen konteksti määrittää esimerkiksi johtamispuhetta. (mt., 25.) Ministerit on nähty perinteisesti poliittisina johtajina, joiden johtajuutta tarkastellaan poliittisten instituutioiden toimeenpanomenettelyjen avulla. Lisäksi heidän mediaesiintymisiään ja kykyä selviytyä vakanssin haastavista tehtävistä arvioidaan jatkuvasti.

Matti Wiberg (2009) puolestaan tuo esille, että poliitikkojen ammattitaito koostuu siitä, kykenevätkö he muuttamaan yksittäisten kansalaisten murheet poliittisesti työstettäviksi ja lainsäädännöllisesti ratkaistaviksi yhteiskunnallisiksi uudistusohjelmiksi. Toisaalta puolueiden toiminta on muuttunut yhä professionalisoituneemmaksi, sillä puolueiden toiminnan suunnittelussa ja vaalikampanjoiden toteuttamisessa käytetään laajasti hyväksi mediaa, mielipidetutkimuksia, mainostoimistoja ja eri alojen asiantuntijoita (Ilkka Ruostetsaari 2005, 1). Kansalaiset eivät kuitenkaan enää tue puolueiden toimintaa samalla tavoin kuin aiemmin, mutta siitä huolimatta puolueet ovat säilyttäneet valtansa. Toisaalta puolueiden legitimiteetti on näin ollen heikentynyt. (Lappalainen 2002, 14.) Poliittiset edustajat on siten saatu johdettaviksi organisationaalisen vallan kehittyessä poliittisissa puolueissa. Poliittinen elementti poistui Henri de Saint-Simonin organisatioteoriassa johtuen organisationaalisen yhteiskunnan tukeutumiseen tieteellisiin lakeihin ihmisten sijasta. (Wolin 1960, 353, 378.)

Edellä olevan perusteella puolustusministerin ei tarvitse olla armeijan käynyt tai maatalousministerin agronomi voidakseen olla pätevä johtaja ja taitava neuvottelija, joka

kykenee kääntämään mahdottomaltakin näyttävät pulmat puolueensa eduksi ollen samalla taitava poliitikko (Wiberg 1999). Myös nykyisen hallituksen työministeri Jari Lindström (2015) katsoo Wibergin ohella, että ministerin ei tarvitse olla alan spesialisti, sillä työ on johtamista, jonka tulee saada tavoitteiden mukaiset työt ja uudistukset liikkeelle ja toimeenpannuksi yhteistyössä virkamiesten kanssa (Outi Kokko 2015). Lindström on kuitenkin huomionut kahden ministerisalkun haastavuuden ja hän erosi 5.5.2017 oikeusministerin vakanssista (Jaakko Lyytinen 2017). Myös entinen oikeusministeri Tuija Brax, entinen opetusministeri Jukka Gustafsson ja entinen perhe- ja palveluministeri Juha Rehula ovat huomioineet Lindströmin ministerivakanssin paineet ja todenneet vaativan tehtävän aiheuttavan jopa burnoutin oireita ”vastuiden kasautuessa pienelle joukolle” (Teija Sutinen 2017). Wiberg on myös muuttanut mielipidettään ja todennut, että mikäli hallituksessa on täysin kokemattomia ministereitä, ”olla kuutamolla ja ministereiden uskottavuus riippuu heidän näyttelijänsäkyvyistään”. Näin ollen poliitikon tulisi siten olla näyttelijä selviytyäkseen erilaisista poliittisista kliimakseista. (Kokko 2015.) Tontin (2010) mukaan ministerin pätevyys mitataan sillä, kuinka hyvin hän pitää ministeriönsä puolia ja tulee toimeen varsinkin virkamiesten kanssa. Ministerillä on kuitenkin oltava taitoa valitakseen ammattitaitoiset asiantuntijat, joita kuunnellessa he tekevät omat ratkaisunsa ja puolustavat kantaansa julkisuudessa (mt., 2010).

Koulutus- ja työkokemuksen lisäksi politikointitaidoillakin voi olla merkitystä ministerin vakanssin hoitamisessa. Tällä kannalla on myös Raitis (2012), joka on todennut, että politiikassa politikoinnilla on tärkeä rooli. Politikointi voi kuitenkin muuttua vallantavoitteluksi, jolloin moraalista, totuudesta ja Perustuslain edellyttämästä rehellisyydestä saatetaan tinkiä (mt., 2012). Poliitikkojen poliittisessa professionalismissa voi näin ollen esiintyä erilaisia variaatioita, mikä voi osaltaan osoittaa sen, ovatko he ammattoireja vai eksperttejä. Riittävätkö poliittiset taidot kuitenkaan vaativan ministerivakanssin hoitamiseen ja voiko niitä arvioida kvantitatiivista menetelmää käyttäen?

Tässä yhteydessä on huomioitava, että poliitikkojen käyttäytymistä voidaan määritellä myös poliittisella toimijuudella. Arendt tuo esille poliittisen arvioinnin näkemyksensä vastuullisuuden laiminlyönnistä, jossa kyseenalaistamaton halu totella määräyksiä merkitsee eettistä ja poliittista ajattelemattomuutta [esim. Parvikko 1998]. Toisaalta poliittista käyttäytymistä on nimenomaan määräysten noudattaminen ja niiden suorittaminen eroten poliittisesta toiminnasta. Arendt tosin katsoi, että niin sanottu massayhteiskunta

estää yksilön kykyä ajatella, toimia vastuullisesti ja arvioida asioita poliittisin keinoin. Parvikon [1998] mukaan poliittinen arviointi kuitenkin edellyttää tilannesidonnaista erityisharkintaa. (Lappalainen 2002, 63–65.)

On myös huomioitava, että yksilöt voivat muodostaa verkostoja, jotka eivät välttämättä välitä erilaisista yhteiskunnallisista organisatorisista tai ryhmäjäoista. Erilaisilla ryhmitymillä voi siten olla hyvinkin erilaista poliittista toimijuutta. (mt., 95.) Poliittisten toimijoiden on kuitenkin luotava itselleen eräänlainen perustyyli erottautuakseen ja vakuuttaakseen erilaisia yleisöjä, jota kutsutaan tyylin infrastruktuuriksi, jossa toimija valitsee tyylin ”suuret linjat”, eikä vielä erityistilanteiden vaatimaa toiminnan tyyliä (Lappalainen 2002, 100 [esim. Lappalainen ym. 1999]). Poliittisten toimijoiden tyyliä määrittelevät erilaiset tilanteet, joihin he joutuvat. Tilanteet eivät kuitenkaan määrää poliittista toimintaa, vaan tyyli muuttaa ja luo uusia tilanteita. Tyyliin liittyy myös retoriset taidot, joiden avulla toimija voi perustella toimintatyyliänsä. Tyyliulottuvuus on siten toimintatapa ja taitoa perustella toimintatapa eri tilanteissa. Perustelut voivat vaihdella, mutta vakuuttamisella toimijat kykenevät luomaan kestävästä uskottavuutta poliittisia toimiaan kohtaan. (Lappalainen 2002, 112.) Poliittinen tyyli voi siten koostua erityispiirteistä tai toimintamalleista ollen eräänlainen ykseysperiaate, joka yhdistää asioiden kompleksisuuden (mt., 106–107).

Diskurssianalyysin avulla voidaan eritellä tyylin infrastruktuuria, sillä se liittyy sosiaaliin käytäntöihin ja toimintaan. Norman Fairclough [1997, 232–236] toteaa, että Margaret Thatcherin poliittinen diskurssi muokkasi voimakkaasti poliittista kenttää autoritaarisella populismillaan. Thatcher tukeutui perinteisiin ja maskuliinisiin johtajamalleihin luoden uskottavan imagon luopumatta naisellisuudestaan. Tämä ilmeni myös hänen puhetyylissään, jossa oli korostuneena maskuliininen tiukkuus [mt., 232–236]. Thatcherin poliittisen tyylin infrastruktuuri koostui myös perinteisistä kollektiivisista arvoista, yksilön vastuusta ja arvovaltaisesta poliittisesta diskurssista. (Lappalainen 2002, 102–103.)

Tässä yhteydessä on myös aiheellista huomioida, kuinka naispoliitikkoihin on suhtauduttu varsinkin Yhdysvalloissa, jossa suuryritykset hallitsevat vaikuttaen mahdollisesti valtion konservatiiviseen käsitykseen poliittisista johtajista ja vaikuttavat edelleen sukupuolten julkisiin esiintymisiin (Wolin 1960, 368). Naispoliitikot seuraavat tyypillisesti sukupuolitettuja linjoja, jotka väheksyvät naisten kompetenssia poliittisissa asioissa.

Toisaalta on tapahtunut edistystä siinä, kuinka merkittävänä naispolitiikko esitetään. Tämä diskurssi palvelee kuitenkin edelleen stereotyyppistä feminiinistä kehystä, joka kyseenalaistaa naisten pätevyyttä toimia johtajina. (Women's studies in communication 2016:93.) Lappalainen (2002, 72–75) on kuitenkin huomionut, että nimenomaan feminismin lisääntyminen asiantuntijuustehtävissä on luonut aiheellista kritiikkiä vallalla olevia maskuliinisia käsityksiä vastaan.

Naispolitiikot kamppailevat kuitenkin edelleen saavuttaakseen legitimitetin. Kun Hillary Clinton esitti Yhdysvalloissa kuulemistilaisuudessaan naisellisia tunteita, hänen käytöstään pidettiin epäsoveliaana poliittiselle johtajalle. Poliitiikan maskuliiniseen kehykseen verrattuna, johon sisältyy muun muassa kilpailukyky, tietynlainen lujuus ja kunnianhimo, Clinton näyttäytyi heikkona ja epäpätevänä, sillä surumielisyyys ja itkuisuus liitetään yleensä voimattomuuteen. Miehillä yleensä sallitaan tunteiden näyttäminen tietyissä konteksteissa, joissa heidän uskotaan olevan inhimillisiä, eikä heidän autenttisuuttaan näin ollen kyseenalaisteta (Women's studies in communication 2016:193–203 [esim. Gesualdi 2013].) Clinton on esitetty joko teeskentelijänä tai heikkona ollessaan emotionaalisesti avoimempi, sillä kompetenssia pidetään epänaissellisenä. Merkittävänä löydöksenä on siten huomioitu, että Clinton esitetään pätevänä poliittisena hahmona, mutta tuo esille myös sen, että hänen tunteisiinsa viitataan sukupuolitettulla tavalla. (Women's studies in communication 2016:204–205.) Suomen entinen pääministeri Anneli Jäätteenmäki kykeni puolestaan Thatcherista poiketen naiseuttaan tai maskuliinisuutta korostamatta hankkimaan naisten ja miestenkin kannatuksen oman puolueensa ulkopuolelta. Lisäksi hän ei korostanut emotionaalisuuttaan erotessaan ministerivakansistaan, kuten Clinton teki kuulemistilaisuudessaan. (Jussila ym. 2009, 228–349.) Kansanedustaja Laura Huhtasaari on kuitenkin kommentoinut poliitikkojen toimintatyyliä seuraavasti: ”jos ollaan tiukkoja, voidaan kuitenkin tehdä pehmeitä valintoja toisissa asioissa. Vaatii poliittista viisautta tietää, milloin olla tiukka ja milloin pehmeä”. (MTV Uutiset 2017.) Suomessa Yhdysvaltojen tyylistä vastakkainasettelua poliitikoiden välillä ei juuri ilmene julkisuudessa. Poliitikot kuitenkin tarvitsevat poliittista luottamusta toimiakseen vastuullisessa tehtävässään. Toisaalta on huomioitava Paloheimon (2010) tavoin, että poliitikon luonne, karisma ja mediakyvykyys ovat joidenkin mielestä tärkeimpiä ominaisuuksia poliittisella areenalla.

Median rooli on korostunut politikoinnissa ja TV-areenoille pääsy on arvokas voimavara, johon vaikuttaa lukemattomia muuttujia, kuten iäkkyyys, arvonanto, poliittisen aktiivisuuden laajuus ja karisma [esim. Sheaffer 2001]. Iäkkäämmät poliitikot saattavat välttellä television haasteita kokonaan, mutta vastaavasti nuoremmilla poliitikoilla ei välttämättä ole muuta mahdollisuutta kuin astua niin sanottujen ”pilkkahaastattelujen mii-nakentälle”. He voivat joutua maksamaan kalliin hinnan pitkällä tähtäimellä, sillä ylen-nettyään poliittisilla tikapuilla alun perin menestyksekkäs esiintyminen voi osoittautua olevan vahingollinen, kun se myöhemmin irrotetaan asiayhteydestään. (Hamo ym. 2010:262.) Henkilökohtainen maine kuitenkin kehittyy ajan myötä, kun ilmenee, onko tehtävät suoritettu riittävällä kompetenssilla ja onko käytös muita kohtaan ollut asiallista (Kimmo Makkonen, Miira Raiskila ja Matti Wiberg 2014:321 [esim. Zinko ym. 2012]).

Keijo Korhosen [1994, 35,72] mielestä poliitikot hallitsevat TV-esiintymisen, mutta ei-vät omaa syvyyttä. Poliitikon tulisi siten hallita myös politiikan sisältökysymykset, ei vain mediakäyttäytymistä. Useat ammattipoliitikot osaavat esiintyä julkisuudessa ja tai-tavat niin sanotun poliittisen pelin, mutta jotkut heistä voivat olla aatteettomia, sovin-naisia ja jopa opportunisteja. Osa voi olla periaatteellisia, itsenäisiä ja itsepäisiäkin edis-täen omaa poliittista agendaansa. Suomalaisilta päättäjiltä puuttuu poliittista rohkeutta, joka voi pahimmillaan johtaa vastuun pakoiluun. (Lappalainen 2002, 139 [Korhonen 1994, 49–53].) Entinen pääministeri Matti Vanhanen on kuitenkin herättänyt luottamus-ta vakaana ja eleettömänä poliitikkona (Jussila ym. 2009, 349). Myös poliittisen eliitin johtamiskykyjä on kritisoitu, sillä joillakin heistä ei välttämättä ole kykyä ja uskallusta johtaa. Vahvoille johtajille olisi näin ollen kysyntää, jotka kykenevät ohjaamaan organi-saatioitaan luotettavasti. (Lappalainen 2002, 139.)

### **2.3.4 Poliittinen luottamus ja sen legitiimisyys**

Ministereiden ammattitaidolla on yhteiskuntakeskustelun lisäksi merkitystä demokrati-an legitimitietin kannalta, sillä Hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan ministerin teh-tävä on nimenomaan poliittinen luottamustehtävä. Se konkretisoituu kansalaisten tun-teman poliittisen luottamuksen kautta. Blindin (2006:3–4) mukaan poliittista luottamus-ta esiintyy, kun poliitikot pitävät lupauksensa ja ovat tehokkaita, rehellisiä sekä reiluja. Osatekijöinä poliittisessa luottamuksessa korostuvat etiikka, moraali, taloudellinen te-hokkuus sekä poliittinen legitimitetti (mt., 20). Tapio Raunio (2012) kuitenkin esittää,

että poliittinen luottamus voi olla *yleistä*, jossa kansalaiset tukevat poliittista järjestelmää ja sitä ohjaavia arvoja tai *erityistä*, jolla viitataan kansalaisten kokemaan luottamukseen poliittisia instituutioita ja vallanpitäjiä kohtaan. Blind (2006:4) puolestaan tuo esille, että poliittinen luottamus voi olla *organisatorista*, jossa kansalaiset joko luottavat tai kokevat epäluottamusta hallitukseen tai *individuaalista*, jossa luottamus kohdistuu pääasiassa yksittäisiin poliittisiin johtajiin. Grönlundin ja Setälän (2004:8–9) näkemyksen mukaan luottaminen hallituksen edustajiin perustuu siihen, että instituution normatiivinen idea on legitiimi ja poliitikot toimivat näiden normien mukaisesti. Kansalaisten ja poliitikkojen suhde voi olla henkilöiden välistä, mutta luottamus voi myös pohjautua edustajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai siihen, että hän on kansalaiselle tuttu. Demokratia ei vaadi toimiakseen luottamusta poliitikkoihin, mutta mikäli luottamus on heikkoa, voi luottamus myös parlamenttiin vähentyä. (mt., 2004:8–9.) Blind (2006:4–5) huomauttaakin, että luottamus kehittyy ajan kuluessa ja osatekijänä luottamuksen syntymiseen voi olla yhteiset moraaliarvot poliitikon ja kansalaisen välillä.

Kansalaisten kokemaan luottamukseen saattaa vaikuttaa jopa ratkaisevasti heidän oma taloudellinen tilanteensa. Blind (2006:10) on havainnut, että köyhemmillä alueilla asuvilla kansalaisilla poliittinen luottamus on heikompaa kuin vauraimmilla alueilla asuvilla. Toisaalta epäluottamusta voi luoda Blindin (2006:11–13) sekä Grönlundin ja Setälän (2007:415,419) mukaan tiedon puute, sen rajoittuneisuus tai monimutkaisuus, kulttuurierot, poliittiset skandaalit, korruptio ja jopa liiallinen medianäkyvyys. Myös kansalaisen ikääntyminen tai kohoaminen yhteiskunnallisessa asemassa voivat vähentää poliittista luottamusta. Lisäksi globalisaatio ja Euroopan integraatio voivat olla osasyynä siihen, että kansalaiset kokevat matalaa luottamusta instituutioihin. (mt., 11–13; 415,419.) Toisaalta Raunio (2012) tuo esille, että kansalaisten kriittisempi suhtautuminen valtakenteisiin ja vallanpitäjiin voidaan tulkita myös myönteiseksi kehitykseksi, jossa kansalaiset ovat valmiimpia sekä korkeamman koulutustason myötä myös kykenevämpiä kyseenalaistamaan päättäjien toimintaa.

Voiko luottamusta yleensä esiintyä demokraattisissa instituutioissa? Grönlundin ja Setälän (2004:3) näkemyksen mukaan luottamuksen puute demokraattisia toimijoita kohtaan ei automaattisesti tarkoita sitä, että demokraattisilla prosesseilla ja instituutioilla ei olisi legitimitettä. Blind (2006:18) kuitenkin korostaa, että legitimitetti saavutetaan, mikäli kansalainen luottaa hallitukseen ja sen edustajiin. Demokratia sallii kansalaisille eri

muotoja hallita päätöksentekijöitä, joten kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisten suhteiden ei tarvitse pohjautua pelkkään luottamukseen. Tietyntasoinen epäluottamus voidaan pikemminkin nähdä terveen demokratian merkinä. (Grönlund & Setälä 2007:400,416.)

Poliittisen luottamuksen erilaiset kehityssuunnat osoittavat, että erot ovat merkittäviä vain kahdelle eri poliittisen luottamuksen tyypille. Toisaalta ei kuitenkaan ole yllättävää, että ne, joilla on matala tyytyväisyys tulokseen, luottavat vähiten hallitukseen. Yllättävää kuitenkin on se, että kehitys on merkittävämpää silloin, kun kyse on luottamuksesta presidenttiin, joka ei muodollisesti ole sidoksissa kansalaisaloitteiden päätöksentekoon. Ne, jotka ovat tyytymättömiä, menettävät luottamuksensa hallituksen instituutioon ja tekijöihin huolimatta siitä, ovatko tekijät olleet mukana päätöksenteossa. Merkittäviä eroja ei esiinny demokratian tai sisäisen poliittisen tehokkuuden tyytyväisyydessä, joissa koettiin vähäisiä hyötyjä. Tämä voi vahvistaa poliittista luottamusta, tietynlaista luottamusta hallitukseen ja jopa luottamusta presidenttiin. (Christensen ym. 2015:34.)

Tutkijat väittävät, että Internet voi kohottaa demokraattista legitimitettä sallien suuremman kansalaisosallistumisen poliittiseen päätöksentekoon [esim. Coleman & Blumler, 2009; Loader & Mercea, 2012]. Yleisöosallistuminen on eräs sellainen mahdollisuus. Kyseessä on laaja konsepti, joka voi sisältää perinteisiä kollektiivisten tekojen muotoja, kuten vaalit [esim. Howe, 2008]. Daren Brabhamilla [2013, p. xix] on kuitenkin rajoitetumpi näkemys yleisöosallistumiseen, sillä hän määrittelee käsitteen verkossa jaetuksi ongelmanratkaisemiseksi ja eräänlaiseksi tuotantomalliksi, joka antaa vaikutusvallan kollektiiviselle älykkyydelle verkkoyhteisöissä palvelemaan tiettyjä organisatorisia tavoitteita. Kyseessä on suhteellisen uusi ilmiö, joka on yhteydessä Internetin tarjoamiin mahdollisuuksiin. (Christensen ym. 2015:26.)

Toisaalta on huomioitava, että vaikka yleisöosallistumisen lainsäädäntö ei ole vielä vaikuttanut poliittiseen legitimitettiin positiivisella tavalla, sillä on siihen potentiaalia. Yleisöosallistumisen lainsäädäntö tapahtuu usein yhteistyössä demokraattiseksi innovaatioiksi kutsuttujen kansalaisaloitteiden kanssa, joita esiintyy lukuisissa Euroopan maissa ja yleensäkin Euroopan tasolla. (Christensen ym. 2015:25 [esim. Setälä & Schiller, 2012].) Koulutetut ammattilaiset sitoutuvat yleisöosallistumiseen todennäköisemmin kuin amatöörit [esim. Brabham, 2012], tällainen lainsäädännön lähde muuttaa

päätöksentekovaltaa poliitikoilta ja byrokraateilta tavallisille kansalaisille (Christensen ym. 2015:27.)

Christensenin ym. (2015:38) tutkimuksen tulokset ehdottavat, että tyytyväisyys tulokseen ja prosessiin muokkaavat poliittisten mielipiteiden kehitystä osallistujien keskuudessa. Lisäksi yleisöosallistumisen lainsäädännöllä kansalaisaloitteiden välityksellä ei vielä ole ollut yksiselitteisiä, positiivisia vaikutuksia poliittiselle legitimitetille. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että osallistujat olisivat menettäneet uskonsa yleisöosallistumiseen tapana parantaa demokratiaa. Vaikka kysymykseen ei ole mahdollista antaa määriteltyjä vastauksia, tieto antaa mahdollisuuden tarkastella osallistujien mielipiteitä yleisöosallistumisen mahdollisuuksia seuraamalla Parlamentin päätöksiä. Kun tarkastellaan tuloksia koskien kansalaisten aloitekykyä demokraattisten toimintojen parantamiseksi, huomataan vähäistä laskua uskossa, että kansalaisten aloitteet voisivat parantaa demokratiaa. Kehitykset eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkittäviä, eikä merkittäviä eroja ole. Osallistujat olivat yksimielisiä siitä, että aloitteet auttoivat nostamaan tärkeitä asioita julkisiin ja yksityisiin väittelyihin, joka viittaa siihen, että yleisöosallistumisen lainsäädännöllä on tärkeitä toissijaisia vaikutuksia nostaa kansan tietoisuutta. Suurin osa oli kuitenkin epävarma siitä, lisäsivätkö mahdollisuudet uusia ideoita ja paransivatko ne aloitteiden laatua. (mt., 38.)

Tuloksilla on tärkeitä seurauksia poliittisen legitiimisyyden mahdollisuuksien palauttamiseksi yleisöosallistumisen lainsäädännössä. Tulokset eivät ole yleistettävissä suomalaisen väestön edustettavuuden vuoksi, mutta ne kuitenkin osoittavat yleisöosallistumisen vaikutuksen osallistujien poliittisiin mielipiteisiin, mikä on olennaista poliittisen järjestelmän poliittiselle legitiimisyydelle. Yleisöosallistuminen voi potentiaalisesti lisätä legitiimisyyttä luomalla luotettavampia päätöksentekoprosesseja. Päätöksentekijöiden tulisi pohtia vakavasti läpinäkyvyyttä ja julkisuutta, jos haluavat julkisten mielipiteiden heijastavan poliittisen päätöksenteon realiteetteja. Jos kansalaiset ajattelevat päätöksentekoprosessien olevan peukaloituja tai ennalta ratkaistuja, on todennäköistä, että se luo vielä negatiivisempia mielipiteitä auktoriteetteja kohtaan. (mt., 39.)

Poliittinen mielipide vaikuttaa myös poliittiseen luottamukseen. Negatiiviset kehitykset ovat olleet vähäisiä, kun ne liittyivät ydininstituutioihin, kuten Parlamentiin. Kokemus ei kuitenkaan ole johtanut edustuksellisen demokratian luottamuksen laskuun



sellaisenaan, joten sitä voisi pitää positiivisena poliittiselle legitiimisyydelle. Toisaalta negatiiviset vaikutukset vaikuttivat epäsuorasti päätöksentekoprosessissa olleisiin tekijöihin, mikä voi viitata siihen, että vaikutukset voivat olla laaja-alaisempia ajan mittaan.

Vaikka epäluottamus tai kriittiset kansalaiset eivät välttämättä ole pahoja demokratialle [esim. Norris 1999], kriittiset mielipiteet voivat kehittää harmillisia poliittisia pettymyksiä, jotka mitätöivät demokraattista legitimitettä pitkällä tähtäimellä [esim. Hay 2007; Mair 2006; Stoker 2006, pp. 44–46]. Sen vuoksi negatiivisia vaikutuksia yleisöosallistumisen lainsäädännöstä poliittiselle luottamukselle ei tulisi ottaa kevyesti. Osallistujat kuitenkin yleisesti uskoivat, että yleisöosallistumisen lainsäädäntö voi parantaa demokratiaa Suomessa. Vaikka usko kansalaisaloitteisiin kansalaisten voimaannuttamisen eräänlaisena työkaluna laskisi kaikkien osallistujien keskuudessa, osallistujat silti säilyttivät uskonsa keskeisiin ideoihin, jotka liittyivät yleisöosallistumiseen. Yleisöosallistumisen lainsäädännöllä on täyttymätöntä potentiaalia poliittisen legitiimisyyden parantamiseksi. (Christensen ym. 2015:40.)

Erilaiset näkökulmat poliittisesta luottamuksesta herättivät esiin kysymyksen, esiintyykö Suomessa yleensä lainkaan poliittista luottamusta. Suomalaiset ovat perinteisesti luottaneet eniten poliisiin, puolustusvoimiin ja oikeusjärjestelmään, mutta luottamus poliittisiin instituutioihin on heikentynyt. Kun poliittista luottamusta vertaillaan kansainvälisesti, huomataan, että suomalaisten luottamus ja tyytyväisyys demokratiaan ovat verraten korkealla tasolla. Poliitikkojen kokema luottamus on kuitenkin tutkimusten mukaan laskenut, vaikkakin esimerkiksi Suomessa ja Itävallassa kansalaiset vielä kokevat, että poliitikot välittävät äänestäjistään (Blind 2006:10,18,23.) Grönlund ja Setälä (2007:403) toteavat, että luottamus poliitikkoihin on Euroopassa vähentynyt, mutta luottaminen poliittisiin instituutioihin lisääntynyt esimerkiksi Sveitsissä. Blindin (2006:8,10) mukaan kuitenkin Alankomaissa luottamus on lisääntynyt 1970-luvulta aina 1990-luvun puoliväliin saakka, mutta Ruotsissa ja Norjassa, joissa yleensä on ollut suhteellisen korkea luottamus poliitikkoihin, on 1990-luvulla ollut luottamuksen laskua myös poliittisia instituutioita kohtaan. Luottamus EU:n instituutioihin on ollut suhteellisen korkealla tasolla, mutta laajentuneen EU:n instituutioihin ei ole enää samanlaista luottamusta havaittavissa. Matala luottamus voi luoda sellaisen toimintaympäristön, jossa poliitikon on vaikea menestyä. Toisaalta toimintojen läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja erilaiset säännöt voivat lisätä luottamusta sekä yhteiskuntaan että poliittiseen järjestelmään. (mt., 10.)

Voidaan siis todeta, että poliittinen luottamus on poliittisen järjestelmän elinehto tai perusedellytys. On huomioitava, että jos kansalaiset eivät koe voivansa luottaa johtajiinsa ja varsinkin poliittisiin instituutioihin, se viestittää järjestelmän alhaisesta hyväksyttävyydestä ja legitimitetistä. Alhainen legitimitetti voikin Raunion (2012) mukaan johtaa poliittisen järjestelmän hajoamiseen tai ainakin sen puolueiden voimasuhteiden uusiutumiseen. Poliittinen luottamus horjuu, jos johtajat eivät pysty vastaamaan niihin käsityksiin, joita kansalla niistä on. Kansalaisilla on oikeus olettaa, että poliitikot kykenevät hoitamaan virkaansa. Hallituksen tehtävien tulisikin olla niin yksinkertaisia, että kuka tahansa pärjää niissä. Toisaalta tämä näkökulma on ristiriitainen, sillä maailma on muuttunut kompleksisempaan suuntaan ja on siten vaativampi päätöksenteon kannalta.

### **2.3.5 Yhteiskunnallinen kompleksisuus**

Ministereiden vakanssin hoitaminen on kompleksisemmän maailman myötä tullut entistä vaativammaksi. Cairneyn (2012:347) mukaan kompleksisuusteoria kohtelee poliittista kenttää epävakana tilana, jossa vallitsee epäjärjestys. Teorian analyysi perustuu kompleksisiin järjestelmiin, minkä mukaisesti poliittisen alueen tulisi keskittyä yksittäisistä osioista verkostoihin. Kompleksisuusteoriaa on hyödynnetty julkishallinnossa ja erityisesti poliittisissa järjestelmissä korostaen niiden vuorovaikutusta yhteiskunnallisten asioiden toimeenpanossa.

Kompleksisuuskirjallisuus painottuu poliittisessa tieteessä kolmeen Cairneyn (2012:350–351) esittämään teorianmalliin. Ensimmäinen tuo esille vahvan linkin polkuriippuvuuteen, jossa tyypillisesti sitoudutaan johonkin tiettyyn käytäntöön ja jonka muuttaminen voi lisätä huomattavasti kustannuksia. Toisaalta polkuriippuvuuteen vaikuttavat inertia ja sen ennustamattomuus, jossa pienilläkin tapahtumilla voi olla suunnattomia vaikutuksia käytäntöihin, joita ei voi muuttaa. Toinen kompleksisuuteen vaikuttava teoria on niin sanottu tasapainotilanne (equilibrium), joka selittää muutoksia hallitussuhteissa. Päätäjien ja myös ministerien tulisi yksinkertaistaa päätöksentekoaan huomioimatta mahdollisesti saamaansa negatiivista palautetta ja pelkäämättä julkisuuden vaikutusta. Toisaalta he eivät halua tai eivät kykene antamaan tarvittavaa huomiota kaikille käsiteltäville asioille täysipainoisesti, sillä muutoin he jättäisivät huomioimatta lukuisia muita. Kolmas näkökulma tuo esille keskushallinnon kokemia ongelmia silloin, kun se ei huomioi riittävässä määrin käytäntöjen muutoksia. (mt., 350–351.)

Göktuğ Morçölin määritelmään perustuen kompleksisuuden perspektiiveihin lisättiin huomioita ja ulottuvuuksia, jotka olivat toisiinsa liittymättömiä elementtejä ja integraatioita julkishallinnon alalla käyttäen termistönä ”kompleksinen järjestelmä”. Järjestelmä on sulautettu julkishallinnon käytäntöjen laatimiseen. Termi ei ole yksinomaan sellainen, mihin lainmukainen ja institutionaalinen analyysi viittaa, vaan se ei ole minkäänlaisessa instrumentaalisessa suhteessa hallitukseen. Tämä ei kuitenkaan viittaa kausaalisuuteen lainsäädännön ja tulosten välillä. (Özer & Şeker 2013:91.)

Kompleksisuus määritellään todellisen maailman omaisuudeksi, joka on manifesti kyvyttömyydelle minkäänlaiseen muodollisuuteen ja on kuitenkin riittävä vallatakseen kaikki ominaisuudet (mt., 92–93 [esim. Gershenson et al, 2007:30]). Kompleksisuutta on luonnehdittu lukuisin tavoin. Siinä katsotaan olevan suuri määrä samanlaisia, mutta itsenäisiä elementtejä tai tekijöitä sekä toistuvaa liikettä ja vastuita niihin liittyen. Se on mukautuvainen, jotta järjestelmä sopeutuu uusiin tilanteisiin varmistaakseen selviytymisen. Lisäksi se on itseorganisoiva, jossa järjestelmä muodostuu spontaanisti. Jokainen tekijä soveltaa paikallisia sääntöjä. Kompleksisuuden edistyminen varmistaa sen, että järjestelmästä tulee laajempi ja hienostuneempi. (Özer & Şeker 2013:92–93 [esim. Valle 2000:4].) Järjestelmää voisi verrata Panopticon -periaatteeseen eräänlaisena tietoyhteiskunnan valvontatyökaluna.

Kompleksisuusteorian tavoitteena on tunnistaa ja selittää prosesseja, jotka eivät noudata säännönmukaisuuksia. Toisaalta teoria voi lisätä Meekin (2010:1) mukaan käytäntöjen kehityksen ja julkishallinnon ymmärrystä. Poliitiikan tutkimuksessa teorian avulla on pyritty haastamaan positivistisia tieteenaloja, joiden ontologia perustuu suljettuun systeemiin säännönmukaisuuksineen ja lakeineen tutkittaessa yhteiskuntatieteitä ja ihmisten käytöstä. Ihmisillä on kuitenkin kyky reflektoida ja tehdä harkittuja päätöksiä erilaisten vaihtoehtojen välillä. Nämä päätökset harvoin, jos koskaan, noudattavat säännönmukaisuuksia. Toisaalta käytäntöjen ja hallinnollisten tulkintojen rajoitukset eivät heijasta inhimillisten olosuhteiden monimuotoisuutta ja kompleksisuutta. (mt., 1.)

New Public Management puolestaan hoitaa kompleksisuuteen liittyvät haasteet keinoilla, joilla laaditaan prosessit yksinkertaisimmiksi ja konkreettisimmiksi ja se korostaa tarvetta vastuiden ja auktoriteettien eriyttämiselle käytäntöjen toteuttamisen kontekstissa. NPM yrittää ymmärtää samaa asiaa poliittisen järjestelmän suhteissa ja sen

tavoitteiden ymmärtämisessä. Kompleksisuus osoitetaan hallituksen järjestelmille organisationalisen koordinoinnin ja johtamiskapasiteettien avulla. [esim. Klinj 2008]. Perusrationalisuus NPM:ssä on ollut monimutkaisuuden hallitseminen määräämällä tiukka ote kompleksisuuteen. NPM:n järjestelmät ymmärtävät niiden olevan keino, jotta voidaan määritellä tarkat vastuut ja selkeästi erottautuvat toimintasuunnitelmien kentällä erillään varsinaisesta toimeenpanosta. NPM asettaa myös selvän välimatkan hallituksen järjestelmistä käytäntöjen laatimisessa ja niiden toteuttamisessa. Tärkein kriteeri tuloksille on tuotantotaso, jota vahvistetaan säännöstellyillä mekanismeilla, kuten näenäismarkkinoiden ja yksityisten käytäntöjen luomisella. Johtajat yksilöllisinä tekijöinä sijoitetaan niin kauas kuin mahdollista kompleksisten järjestelmien tekijöiden vuorovaikutuksesta. (Özer & Şeker 2013:97–98.) Järjestelmämalli tukee osaltaan Foucault'n (2013, 273–287) näkemystä vallan automatisoinnista, joka mahdollistaisi resurssien supistamisen vahvistaen sosiaalisia moraliteetteja, jotka myös Durkheim (1990, 21) on huomionut sääntöjärjestelmää analysoidessaan.

Kompleksisuusteorialla on suurta potentiaalia julkishallinnon järjestelmän identifioimisessa ja paikallistamisessa ja se palvelee olennaista verkostoa yhdistämällä julkishallinnon kompleksisten järjestelmien käytökseen. Julkishallinnon järjestelmät tulee huomioida erityisenä kokonaisuutena yhdessä verkostojen ja muiden komponenttien kanssa, jotka ovat vuorovaikutuksessa muodostaen järjestelmällisen käyttäytymisen muodon. Cairneyn [2012:355] perusargumenttina oli, että kompleksisuusteoria esittää perustavanlaatuisen uuden tavan tarkastella politiikkaa, jossa pääpaino on paradigman muutoksella sosiaalisissa tieteissä, joka auttaa korvaamaan rationaalisen mahdollisuusteorian ja muuttaa fokuksen individualistisesta holistisiin merkityksiin. Teorialla on paljon sanottavaa julkishallinnon toimeenpanoprosessien eri ulottuvuuksille, mutta eri järjestelmät käyttävät kompleksisuustermejä NPM:n ja hallituksen tapauksissa. (Özer & Şeker 2013:98.)

Julkishallinnon kompleksisuusteoriassa ja ilmiöllä, joka liittyy kompleksisiin järjestelmiin, on laaja valikoima erilaisia teoreettisia ja käytännön työkaluja, jotta voitaisiin ymmärtää käytännön prosessien eri ulottuvuuksia. Työkalut tarttuvat julkishallinnon ympäristössä oleviin monimutkaisuuksiin. 1990-luvun alku toi tärkeitä haasteita julkishallinnon alalle ja oli yhä suurempaa tarvetta kehittää monen toimijan kompleksinen järjestelmä monitasoiseen hallitukseen. Järjestelmä linkittyy ympäristötekijöihin, jotka

muokkaavat käytäntöjä eri konteksteissa ja joita luonnehtivat variaatio, epälineaarisuus yhdistettynä epävarmuuteen, muutostila ja ennustamattomuus. (mt., 2013:89–90.)

Kompleksisuusteoria on siten varustettu erilaisilla työkaluilla ja siihen on kaavailtu uusia tapoja ongelmallistamaan eri haasteita, joita kohdataan julkishallinnon alalla. Epälineaarisia keinoja, muotoutuvaa käytöstä, itseorganisointia ja monimutkaista mukautuvaa järjestelmää hyödyntämällä teoria on ollut tilanteissa, joissa on jouduttu käyttämään teknistä ja instrumentaalista rationaalisuutta. Kompleksisuusteoria on saavuttanut uuden toimeenpanoon liittyvän liikevoiman julkishallinnon alalla. Monet ovatkin yrittäneet analysoida julkishallinnon luonnetta verkostoteorioiden avulla keskittyen rakenteisiin, jotka vaikuttavat prosesseihin (Özer & Şeker 2013:94 [esim. Klinj 1996; 1997; 2001; Morçöl & Waachaus 2009].)

Kompleksisuusteoria väittää, että järjestelmät kehittyvät keskenään epälineaarisella tavalla ja että järjestelmät ovat subjekteja dynaamiselle palautteelle sekä positiivisessa että negatiivisessa mielessä. Ne kehittyvät yhdessä, jolloin niillä on potentiaalia yhteiseen organisointiin. (Özer & Şeker 2013:95 [esim. Klinj and Teisman 2008].) Tärkein haaste kompleksisuusteorialle seuraa siitä, että ulkoinen tarkkailija on väistämättömästi ja erotamattomasti linkitetty kokonaisuudessaan järjestelmään. Elisabeth Eppel [2009:16] selittää asiaa seuraavasti:

*”Fyysikko Bohm väittää, että universumissa on rikkumaton kokonaisuus ja ympäröity järjestys, mikä on täysin erilainen, mitä tulee kartesiolaisuuden epistemologiaan. Erilaisen järjestelmän olemassaolo, mikä on epälineaarinen, dynaaminen ja ennustamaton, on vaikutuksia sopiville metodologeille näiden kompleksisuuden tutkimukselle.” (Özer & Şeker 2013:96.)*

Politiikan tutkimuksessa kompleksisuusteoria siis korostaa ongelmia, jotka nousevat poliitikkojen kyvyttömyydestä ymmärtää poliittisen ympäristön monimutkaisuutta (Cairney 2012:348). Vaikka poliittinen ympäristö ei ole täysin arvaamaton, liiallinen luotto säännönmukaisuuksiin voi johtaa epäonnistuneisiin käytäntöihin. Myös Jan Vapaavuori on todennut, että ”poliittinen keskustelu on sellaista, että puhutaan vain yhdestä asiasta kerrallaan ja siitäkin mutkat suoristaen” (Joonas Laitinen 2015). Poliittisessa

keskustelussa mutkien suoristaminen ei siis ole kannattavaa ja poliitikkojen tulisi ymmärtää laajassa mittakaavassa päätöstensä vaikutukset, eikä luottaa tietyn ratkaisun tuottavan automaattisesti tietyn lopputuloksen.

Poliittinen kenttä on viime vuosituhaten aikana kompleksisoitunut ja se käsittää useita hallinnollisia tasoja sekä laajan poliittisesti valveutuneen väestön (Cairney 2012:350). Tämän seurauksena myös poliittisiin päätöksiin ja ratkaisuihin vaikuttavien tekijöiden määrä on moninkertaistunut. Tämä edellyttää poliitikoilta laaja-alaisempaa osaamista ja ymmärrystä yhteiskunnan rakenteista. Lisäksi kilpailu ja sosiaalinen kyvykkyys edellyttävät kaiken uuden omaksumista. Pysyvätkö ministerit nopeassa tempossa mukana vai ajaako aika heidän ohitseensa? Voivatko he erikoistumalla hallita monimutkaistuvaa maailmaa? Järjestelmien käyttäytymisen ennakointi on haastavaa ja ilman luotettavaa ohjausta mahdollisia ongelmatilanteita ja erilaisia muutoksia ei voida ratkaista. Poliittisen keskustelun tulisi pysyä näiden muutosten mukana.

Yhteenvedona todettakoon, että ministerien ammattitaitoon voivat vaikuttaa koulutus- ja työkokemuksen lisäksi myös heidän kykynsä toimia poliittisina johtajina. Myös politiikointi- ja mediataidoilla on varsinkin nyky-yhteiskunnassa voimakas merkitys, joka voi vaikuttaa kansalaisten kokemaan poliittiseen luottamukseen. Yhteiskunnan kompleksisuus asettaa omat haasteensa ministerien ammattitaidolle jatkuvasti muuttuvassa ja globalisoituneessa ympäristössä. Teoreettista osuutta ja kontekstuaalisia tekijöitä tarkastellessa pohdintaa aiheutti, millaista professionaalisuutta ministereillä esiintyy. Tutkimuksessa on siten tarkoituksena vastata kolmeen teoriasta kohonneeseen kysymykseen: *1) Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?, 2) Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa? ja 3) Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* Seuraavassa luvussa esitetään tutkimusmenetelmät ja aineisto, joiden avulla vastataan esitettyihin kysymyksiin.

### 3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Pro gradu-tutkielman tarkoituksena on tutkia ja analysoida, ovatko ministerit professionalisoituneita ja millaista asiantuntijuutta heillä esiintyy poliittisina vallankäyttäjinä. Tavoitteena on myös selvittää, onko Perustuslakiuudistus vaikuttanut ministerien ammatillisuuteen. Heidän pätevyyttään tarkastellaan pääosin koulutus- ja työkokemustautan perusteella, joita tutkimalla voidaan tehdä johtopäätöksiä ammattitaidon tasosta. Luvussa tuodaan esille tutkimusstrategia sekä aineiston koonnin menetelmiä. Tässä yhteydessä tarkastellaan hallituksen muodostamista ja ministerien valintaprosessia. Lisäksi luvussa paneudutaan siihen, minkä vuoksi tutkielmaan valikoituivat hallitukset vuosilta 1966–1991 ja 2003–2015. Tarkoituksena on myös avata aineiston analyysimenetelmiä sekä itse laadittua pisteytystä.

#### 3.1 Tutkimusstrategia ja -asetelma

Tutkielman tarkoituksena on vastata kvantitatiivista tutkimusmenetelmää käyttäen kolmeen tutkimuskysymykseen, jotka pohjautuvat teoreettiseen viitekehykseen. Luvuissa on myös tuotu esille ministerien professionalismiin mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä, jotka aiheuttivat pohdintaa heidän ammatillisen osaamisensa tasosta. Pro gradu-tutkielman kolme tutkimuskysymystä ovat siten:

- 1) *Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna ekspertejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?*
- 2) *Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa? ja*
- 3) *Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?*

Tutkimuskysymyksiin liittyen ennakko-oletuksena on, että Perustuslakiuudistuksen eli 1.3.2000 jälkeen ministerien osaamistaso on heikentynyt, sillä heille ei enää ole asetettu kelpoisuusehtoja. Perustuslain (1999/731) 5 luku 60.1 §:n mukaan ministerien

tulee olla rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia, mutta muita vaatimuksia ei tässä yhteydessä esitetä. Perustuslakia edeltävä Suomen hallitusmuoto (94/1919) puolestaan vaati, että vähintään kahdella ministerillä – ja näistä varsinkin oikeusministerillä – oli oikeustieteen loppututkinto. Tätä taustaa vasten tutkielmassa tarkastellaan ministerien ammattitaidon tasoa ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistuksen. Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia pääasiallisesti kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän ja tapaustutkimuksen tavoin itse laaditun mittariston ja pisteytyksen avulla. Vastauksia pohditaan kvalitatiivista teoriasidonnaista analysointia hyödyntäen, jossa on myös huomioitu ministerien osaamisentasoon mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä. Tutkimuksen tuloksia ei voida tyypillisen tapaustutkimuksen tavoin kuitenkaan yleistää, sillä ennen 1960-lukua ministerien koulutus- ja työtausta vastaa sen aikaista osaamisentasoa. Lisäksi on huomioitava, että nykyinen poliittinen kenttä on muuttunut osaltaan Suomen liittyttyä EU:hun ja se on voinut lisätä joidenkin ministerien ammattitaitoa. Otos on myös suhteellisen pieni, joten tulosten pohjalta ei voida tehdä laaja-alaisia yleistyksiä, tosin aikajänne mahdollistaa professionalisaation pidempiaikaisen kehityksen tarkastelun. Ministerien vallankäyttöä on haastavaa mitata kvantitatiivisin menetelmin, joten valtakontekstia tarkastellaan kvalitatiivisin keinoin viidennessä luvussa. On myös aiheellista todeta, että kaikkia Suomen ministereitä voitaisiin tutkia samojen menetelmien avulla osaamisentason arvioimiseksi kuin tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tietoutta ministerien ammattitaidon tasosta. Seuraavassa luvussa esitetään kattava kuvaus tutkielmassa käytetystä aineistosta, mikä osaltaan vahvistaa tutkimustulosten luotettavuutta.

### **3.2 Aineiston koonnin menetelmät**

Tutkielmaan valikoitui lähempään tarkasteluun kahdeksan hallitusta, joista neljä on valittu ennen Perustuslakiuudistusta vuosilta 1966–1991 ja neljä uudistuksen jälkeen vuosilta 2003–2015. Näin ollen Kepon (kuten edellä 24) edellyttämä aikaulottuvuus täyttyy ministerien ammattitaitoa tutkittaessa. Lähempään tarkasteluun valitsin kahdeksan eri ministerivakanssia eli pää-, ulkoasiain-, oikeus-, sisäasiain-, puolustus-, valtiovarain-, opetus- sekä maa- ja metsätalousministerit. Näin ollen tutkimuksessa on huomioitu kaikkiaan 64 ministeriä. Ensin avaan ministerien valintoihin liittyviä näkemyksiä. Lisäksi perustelen tarkemmin, minkä vuoksi olen valinnut tutkielmassa käytetyt



hallitukset. Luvussa 3.3 tarkastelen aineiston analyysimenetelmiä ja selostan ministerien osaamisentason pisteytysmittaristoa.

### **3.2.1 Hallituksen muodostaminen ja ministerien valintaprosessi**

Johdanto-osiossa tuotiin esille, että julkishallinnon johtovirkoihin on yleensä erityisiä pätevyysvaatimuksia. Virkoihin on julkinen hakumenetelmä ja prosessi sisältää haastattelujen lisäksi usein myös psykologisia testejä. Ministerien valintaprosessi on muihin johtaviin virkoihin nähden hyvin erilainen ja näin ollen on aiheellista huomioida, että ministereiksi ei välttämättä aina valikoidu koulutukseltaan tai työkokemukseltaan pätevien tai muilla tavoin ansioitunein henkilö. Tällä perusteella lienee syytä tarkastella, miten ministerit valitaan vakanssiinsa.

Suomi on edustuksellinen demokratia, jonka toimintaa määrittelee Perustuslaki erilaisine velvollisuuksineen ja oikeuksineen. Laki kuitenkin sallii myös kansalaisten äänen kuuluvuuden sen valitessa eduskuntavaaleilla eduskuntaan 200 kansanedustajaa. Vaikka kansa valitsee poliitikot edustajikseen, on huomioitava, että vaalien jälkeen kansa ei päättä ministerien valinnasta. Jyränki ja Husa (2012, 189–194) sekä Paloheimo ja Raunio (2008, 174–177) toteavat, että Perustuslaki sääntelee valtioneuvoston muodostamisprosessin poikkeavaksi 1900-luvulla vakiintuneesta kaavasta, sillä hallituksen muodostaminen oli lähes yksinomaan presidentin määrättävissä. Nykyisin eduskunta kuitenkin valitsee pääministerin, jonka presidentti nimittää. Pääministeri tekee presidentille esityksen hallituksen ministereistä hallitusneuvottelujen jälkeen ja presidentti nimittää esityksen mukaisesti ministerit. (mt., 189–194; 174–177.)

Suuret puolueet esittävät kuitenkin merkittävää osaa hallituksen muodostumisessa ja painavimpien ministerisalkkujen jakamisessa, kuten myös Paloheimo ja Raunio (2008, 174–177) ovat huomioineet. Pääministerillä ja muilla puolueiden puheenjohtajilla tai ministeriryhmien vetäjillä on kuitenkin muita ministereitä suurempi painoarvo hallituksessa ja pääministeri kykenee valitsemaan suhteellisen hyvin oman puolueensa ministerit (mt., 174–177). Näin ollen ministereiksi voi myös valikoitua sellaisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä ole ammatillisesti profiloituneita kyseisen vakanssin hoitamiseen.

Ministereiksi valikoituneiden ammattitaidon tasossa on ollut merkittäviä eroja vuosikymmenten aikana. Jussila ym. (2009, 228–349) ovat huomioineet, että Paasikiven hallitus, joka astui voimaan 17.11.1944, merkitsi historiallista voittoa sotakauden politiikoista, sillä hallitukseen valituissa ministreistä yli puolet oli ensikertalaisia ja näin ollen amatöörejä. Toisaalta Urho Kekkosen ensimmäiseen hallitukseen valikoitui vain yksi ammattiministeri. Muita hallituksia tarkastellessa yllätyksiä aiheutti Paavo Lipposen hallituksessa se, että kokoomuksen edustamien teollisuusintressien rinnalle saatiin Suomen ensimmäinen Vihreiden ministeri, joka oli juuri pudonnut eduskunnasta. (mt., 228–349.)

Suomen nykyisen hallituksen ministerivalintojen osalta on aiheellista mainita, että pääministeri Juha Sipilä kertoi valinneensa ministerit vasta samana aamuna, kun valinnat julkistettiin. Sipilä vähensi ministerivakanssien määrää kahteentoista ja neuvotteluja on mediassa kuvattu hänen koulutustaustansa mukaisesti insinöörimäisiksi. Toisaalta kannattaa huomioida, että maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriksi valittu Kimmo Tiilikainen on kokemustaustansa huomioiden ilmeisen pätevä tehtäväänsä. Lisäksi polemiikkia aiheutti Alexander Stubbin valinta valtiovarainministeriksi Timo Soinin ulko- ja Eurooppa-ministerivakanssin sijasta. Valinta ei kuitenkaan vaikuttanut täysin perusteettomalta hänen koulutus- ja työkokemuksensa huomioiden. Toisaalta Soini on tuonut esille, että hänen kokemuksensa puolsi saatua ministerisalkkua. Lisäksi hän on osoittanut osaamisensa toiminnallaan YK:n yleiskokouksessa. (Anna-Liina Kauhanen & Karoliina Liimatainen 2015; Olli Pohjanpalo, Eeva Palojärvi, Kirsti Karttunen & Martta Nieminen 2015; Jarno Virtanen & Terhi Uusivaara 2015; Kari Huhta 2016.) Ministerivalinnoissa eniten yllätyksiä lienee aiheuttanut oikeus- ja työministeriksi noussut suhteellisen kokematon laborantti Jari Lindström, joka toimi ennen vakanssiaan tehtaan paperimiehenä ja luottamusmiehenä. Sisäasianministeriksi valittu Petteri Orpo oli toiminut aiemmin maa- ja metsätalousministerinä, jolloin hän puolusti suomalaista elintarviketä Ukrainan kriisin aikoihin. Hänellä on monipuolista kokemusta politiikan parissa, joten valinta ei ollut sinällään yllättävä. Myös opetus- ja kulttuuriministeriksi valitulla Sanni Grahn-Laasosella oli aikaisempaa ministerikokemusta hänen noustessaan Stubbin hallituksen ympäristöministeriksi. Toimessaan hän oli ansioitunut ilmastolain osalta ja on toisaalta profiloitunut normien purkajana. Näin ollen häntä ei myöskään ole voitu pitää kokemattomana pestissään. Sipilän valinnoissa erityisansiona pidettiin

puolustusministeriksi valittua Jussi Niinistöä, sillä hän on profiloitunut politiikassa nimenomaan puolustukseen ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvillä teemoilla. Lisäksi Niinistön kerrotaan kokemustaustansa perusteella olevan Puolustusvoimien asioiden ja Suomen turvallisuuspolitiikan ykkösasiantuntijoita eduskunnassa. (Kauhanen & Liimatainen 2015; Pohjanpalo ym. 2015; Virtanen & Uusivaara 2015.)

Sipilän ministerivalinnat aiheuttivat julkista keskustelua, johon myös Matti Vanhanen osallistui vaatien vahvaa johtajuutta ja ministerien parempaa osaamista. Eero Lehti katsoi, että ”ministerivalinnassa kompetenssi ja osaaminen ovat jääneet toisarvoisiksi asioiksi”. Lisäksi Vanhanen totesi, että 12 ministerin vaade merkitsee vaatimustason kasvua, jolloin ministeri edustaa valtioneuvoston tahtoa ministeriössä sen sijaan, että valtioneuvosto edustaisi ministerin tahtoa. (Hanna Eskola 2015.) Myös Jukka Gustafsson on tyrmännyt ministerien määrän vähentämisen ja yhdistelmäsalkkujen tekemisen toden, että hallitusta muodostettaessa ei näyttänyt olevan mitään käsitystä siitä, millainen ministerin vastuu ja työmäärä on (Sutinen 2017).

### **3.2.2 Tarkasteluun valitut hallitukset**

Pro gradu-tutkielman tutkimusaineistona huomioidaan kahdeksan hallitusta, joista neljä on valittu ennen Perustuslakiuudistusta vuosilta 1966–1991 ja neljä hallitusta uudistuksen jälkeen vuosilta 2003–2015. Hallitusten valinta perustuu yhteen pääasialliseen tekijään, jonka vuoksi on aiheellista tuoda esille, että eduskuntavaalikausi<sup>6</sup> oli kolmivuotinen vuoden 1954 vaaleihin saakka. Näiden vaalien jälkeen eduskunta päätti kuitenkin pidentää vaalikauden nelivuotiseksi ja hallitus toimi aiemmasta kolmivuotisesta perinteestä poiketen vuosien 1954–1958 ajan. Vuonna 1958 pidetyissä eduskuntavaaleissa toimikausi oli siten ensimmäisen kerran äänestäjätkin huomioiden nelivuotinen (Eduskunta 2016). Kaikki tutkielmaan valitut hallitukset eivät kuitenkaan olleet voimassa täyttä neljää vuotta. Pääpaino valintaan kohdistuneille hallituksille oli nimenomaan se, että hallitukset oli muodostettu eduskuntavaalien jälkeen.

---

<sup>6</sup> Vaalikausi on eduskunnan toimikausi, joka alkaa eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisesta ja jatkuu, kunnes seuraavat vaalit on toimitettu. Toimikausi kestää nykyisin neljä vuotta, ellei toimiteta ennenaikaisia eduskuntavaaleja. (Eduskunta 2016.)

Tutkielmaan valikoituivat siten hallitukset ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten osalta vuosien 1960–1991 väliltä satunnaisotannalla<sup>7</sup> niiden hallitusten osalta, jotka oli muodostettu eduskuntavaalien jälkeen. Jokaiselta vuosikymmeneltä lähempään tarkasteluun valikoituivat seuraavat hallitukset: Paasion I hallitus 1966–1968, Karjalaisen II hallitus 1970–1971, Sorsan IV hallitus 1983–1987 ja Ahon hallitus 1991–1995 (Valtioneuvosto 2015; 2016). Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten osalta valitsin tarkasteluun eduskuntavaalien jälkeen muodostetut hallitukset eli Jäätteenmäen tynkähallituksen 2003–2003, Vanhasen II hallituksen 2007–2010, Kataisen hallituksen 2011–2014 sekä nykyisen eli Sipilän hallituksen, joka aloitti 29.5.2015 sellaisena kuin se oli 22.6.2016 saakka ennen Kokoomuksen puolueen puheenjohtajan sekä valtiovarain- ja sisäasiainministerien vaihtumista (Eduskunta 2016). Hallituksen ministereihin on tullut muutoksia myös kesäkuun 2016 jälkeen, Lindströmin ohella Soini erosi Eurooppa-ministerin, Grahn-Laasonen kulttuuriministerin ja Tiilikainen maa- ja metsätalousministerin vakanssista 5.5.2017 (Valtioneuvosto 2017). Tutkielman osalta ministerivaihdokset eivät aiheuta muutosta, vaan tarkastelussa pitäydytään alkuperäisissä valinnoissa.

Tutkimukseen ei ollut relevanttia valita tarkasteluun sellaisia hallituksia, joita ei ollut muodostettu eduskuntavaalien jälkeen tai toisaalta hallituksia, joissa yksinomaan pääministeri on vaihtunut kesken hallituskauden. Esimerkkinä tästä tuotakoon Vanhasen I hallitus, joka muodostettiin Anneli Jäätteenmäen erottua tehtävästään parin kuukauden jälkeen. Muiden hallituksessa olleiden ministerien ammattitaitoon kyseinen pääministerivaihdos ei vaikuttanut ja näin ollen Vanhasen I hallituksen valikoiminen ei toisi tuloksiin tarvittavaa luotettavuutta.

Joissakin hallituksissa, kuten viimeisimpänä Sipilän hallituksessa, osa ministereistä on voinut vaihtua kesken hallituskauden. Näiltä osin valitsin tarkasteluun ne henkilöt, jotka hoitivat ministerin tehtävää välittömästi hallituksen muodostamisen jälkeen ensimmäisenä. Lähes kaikissa ennen Perustuslakiuudistusta toimineissa hallituksissa ministerin

---

<sup>7</sup> Määrällisessä yhteiskuntaa koskevassa tutkimuksessa voidaan käyttää satunnaisesti valittua otosta, jotta voitaisiin kuvailla jotain tiettyä ilmiötä. Kvantitatiiviset päätelmät riippuvat siitä, kuinka hyvin otanta on valittu. (Tampereen yliopisto [2003]; KvantimOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Otos ja otantamenetelmät*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto (<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/otos/otantamenetelmat.html>), viitattu 16.12.2017).)

vakanssia ensimmäisenä hoitanut ministeri hoiti tointa myös pisimpään, vain Sorsan IV hallituksessa sisäasiainministeri Matti Ahteen ollessa poikkeus. Perustuslakiuudistuksen jälkeen muodostetuissa hallituksissa puolestaan Vanhasen II hallituksessa ensimmäisinä vakanssia hoitaneet opetusministeri Sari Sarkomaa ja ulkoasianministeri Ilkka Kanerva vaihtuivat kesken kauden ja myös hoitivat tointa lyhyemmän aikaa kuin seuraajansa. Yhteneväisyyden vuoksi heidät on kuitenkin huomioitu tutkielmassani.

Haluan myös tuoda esille, että mikäli olisin valinnut tarkasteluun hallituksia, jotka on muodostettu ennen 1960-lukua, pisteytys olisi saattanut vääristyä oleellisesti. Valintoja tehdessäni olen tarkastellut Helsingin yliopiston Tutkimusmenetelmien syventävät opinnot -kurssiin liittyvän parityön yhteydessä esimerkiksi Paasikiven III hallituksen ministereitä vuosilta 1945–1946. Joidenkin ministerien koulutustietoa tai työkokemustaustasta ei ollut luotettavaa tietoa löydettävissä, joka näin ollen olisi vaikuttanut merkittävästi pisteisiin aiheuttaen mahdollisesti hyvinkin alhaisia pistemääriä. Tutkimuksen luotettavuuden vuoksi oli perusteltua valita tarkasteluun sellaiset hallitukset, joiden ministereistä löytyy oleelliset tiedot ammatillisen osaamistason selvittämiseksi.

### **3.3 Aineiston analyysimenetelmät**

Kuten edellä olen kertonut, valitsin pro gradu-tutkielmaan lähempään tarkasteluun kahdeksan hallitusta. Kvantitatiivisen tutkimuksen luonteen vuoksi hallituksia tulee olla parillinen määrä, jotta hallituksia sekä ennen että jälkeen Perustuslakiuudistusta saatetaan verrata toisiinsa kvantitatiivisin menetelmin hallituksia ollessa molemmissa vaihtoehdoissa neljä. Lisäksi oli mielekästä valita parillinen lukumäärä eli kahdeksan ministeri-vakanssia, jolloin koko otos on 64 ministeriä. Mikäli hallituksia tai ministereitä olisi pariton määrä, se voisi vaikuttaa vertailuun aiheuttaen mahdollisesti virhemarginaaleja sekä tulkintavaikeuksia. Toisaalta se voisi luoda virheellisiä korrelaatiolaskelmia.

Kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus on poliittisten ilmiöiden tarkkailua ja mittaamista. Tutkimusalassa tarkastellaan suurta muuttujien lukumäärää, joiden avulla voidaan esimerkiksi analysoida poliittista käyttäytymistä. Tutkimuksen avulla voidaan tehdä laaja-alaisia yleistyksiä, mutta mitä suurempi otos sitä varmempi tulos yleensä on. Tiedon kerääminen on yksilöllistä, sillä tutkijat eivät huomioi tarkkailijan ja tutkittavan

välisiä suhteita, jonka vuoksi kriitikot antavat ymmärtää, että ”tutkijat eivät huomioi maailman kompleksisuutta”. Kvantitatiivisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu myös tulosten luotettavuuden varmistaminen. Poliittinen metodologia sisältää lukuisia tilastollisia teorioita, joita tutkijat voivat soveltaa erilaisin tilastollisin menetelmin käyttäen esimerkiksi Excel-taulukkolaskentaohjelmia aineiston tarkastelussa. Toisaalta on esitetty, että yleisesti käytössä olleen SPSS-ohjelman (Statistical Package for Social Sciences) avulla muuttujat voidaan ”valita automaattisesti” ja jolla voidaan tuottaa tilastollisia analyyseja tarkastellen myös vaativampia aineistoja, mutta sitä on ”usein hankala ymmärtää tulosten kannalta”. (David Marsh & Gerry Stoker 2010, 273–282; Maarit Valtari 2006, 5.) Näin ollen SPSS-ohjelmaa on hyödynnetty Pearsonin<sup>8</sup> korrelaatiokertoimen osalta.

Kvantitatiivissa tutkimusmenetelmissä on siten aiheellista tarkastella poliittisten tapahtumien historiallista yhteyttä, sillä poliittiset toimijat voidaan muutoin esittää irrallisina. Lisäksi tilastot tulisi sijoittaa aikaan ja paikkaan niiden tulkinnan kontekstualisoimisen vuoksi. Tulkinnoissa ei voida rajoittua yksinomaan mitattavissa oleviin muuttujiin, sillä kvantitatiivissa tutkimusmenetelmissä kaikkea toimintaa ei kyetä saamaan mitattavaan muotoon. (Lappalainen 2002, 191 [esim. Nevakivi, Hentilä ja Haataja 1983, 162–163,183].) Tilastolliset menetelmät eivät välttämättä pysty selittämään politiikan moninaisuutta, vaan selitys voi olla vaillinainen. Näin ollen menetelmät jäävät usein apuaineistoksi, joista varsinainen kysymyksenasettelu aloitetaan. (mt., 192 [esim. Nevakivi ym. 1983, 58–59].) Pro gradu-tutkielman luonteen vuoksi tutkimuksessa on pitäydytty pääosin Excel-taulukkolaskentaohjelmassa. Tilasto-ohjelmien laaja-alaisempi käyttö olisi ollut mahdollista, mikäli tutkimus ei olisi perustunut hallitusten vuosien 1966–1991 ja 2003–2015 vertailuun Perustuslakiuudistuksen perspektiivissä.

Poliittisessa tieteessä käytetään sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusta ja toisinaan voikin olla hankala määritellä, kumpi tutkimustapa on pääasiallinen metodi, kun tarkastellaan jotain tiettyä poliittista ilmiötä tai tapahtumaa (Marsh & Stoker 2010, 251). Kvalitatiiviset tutkijat yrittävät selittää yksittäistä tapahtumaa, kun kvantitatiivisessa tutkimuksessa tarkastellaan laajempaa otosta: ”Kaikilla kvalitatiivisilla metodeilla ei

---

<sup>8</sup> Pearsonin korrelaatiokerroin on yleisin korrelaatiota kuvaava tilastollinen tunnusluku, joka kuvaa kahden muuttujan keskinäistä lineaarista riippuvuutta (Tampereen yliopisto [2004]; KvantimOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Korrelaatio ja riippuvuusluvut*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/korrelaatio/korrelaatio.html>, viitattu 16.12.2017.)

kuitenkaan ole samaa epistemologista taustaa” (mt., 255–256). Pro gradu-tutkimuksessa ei siten pitäydytä yksinomaan kvantitatiivisessa tutkimuksessa, vaan tuloksia analysoidaan myös kvalitatiivisesta näkökulmasta. Kvalitatiivinen analysointi perustuu kvantitatiivisen tutkimuksen tuloksiin ja teoriasidonnaisen<sup>9</sup> tutkimuksen tavoin abduktiiviseen päättelyyn. On myös todettava, että kvalitatiivisen analysoinnin osalta aineistoa voidaan havainnollistaa taulukoiden ja graafisten esitysten avulla (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on myös hyödynnetty tapaustutkimusta, jolla tutkitaan yksittäistä tapahtumaa, rajattua kokonaisuutta tai yksilöä käyttämällä monipuolista ja eri menetelmillä hankittuja tietoja. Kuvailevassa tapaustutkimuksessa tavoitteena on systemaattinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tutkijat tarvitsevatkin monipuolisesti laadullisia ja määrällisiä metodeja tuottaakseen tehokkaan tapaustutkimuksen, jonka tarkoituksena ei ole ”arvostella tutkimuksen meriittejä ja arvoa”, vaan se tarkastelee kehittyviä ilmiöitä luonnollisessa ympäristössään. Sen rajoituksina on pidetty liiallista avoimuutta ja kontrollin puutetta varsinkin tulosten analysoimisessa, jotka eivät ole yleistettävissä. (Daniel L. Stufflebeam & Anthony J. Shinkfield 2007, 182–183.) Pro gradu-tutkielmassa on käytetty tutkimusmenetelmänä myös kuvailevaa tapaustutkimusta, sillä tarkastelen rajattua ministerien joukkoa ja analysoin heidän osaamistasoaan.

Kepon (1988:64) mukaan ministerien ammatillistumisen tasoa ja yleensäkin professionaalisuutta on haastavaa mitata tietäntyyppisillä pisteytyksillä. Pro gradu-tutkielmassa on kuitenkin päädytty tarkastelemaan ministerien osaamisentasoa neliosaisen pisteytysjärjestelmän avulla tukeutuen analyysiosissa edellä esitettyyn teoriaan. Esimerkiksi valtion virkamiehen työssä suoriutumisen ja työkokemuksen juuri kyseiseen virkaan voi pisteyttää eri vaatimustavoitteiden perusteella. Ministerien osaamisentason mittaaminen luo kuitenkin toisenlaiset haasteet tutkielmaan, sillä onko ministerin aikaisempaa työ- ja koulutustasoa mahdollista pisteyttää loogisesti sellaisen henkilön toimesta, jolla ei ole kokemusta ministerin toimesta, eikä tarvittavaa pätevyyttä analysoida ministerin vakanssin ominaisuuksia. Ministeriöiden virkamiehillä tai ministerien poliittisilla avustajilla saattaisi olla paremmat edellytykset mitata ministerien ammattitaitoa. Toisaalta se

---

<sup>9</sup> Teoriasidonnaisessa analyysissä etsitään teoriasta selityksiä tai vahvistusta, vaikka aineiston analyysi ei perustuisi suoraan teoriaan (Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka 2006).

saattaisi luoda tilanteen, jossa kyseinen tutkija ei välttämättä pysyisi objektiivisena tuottaen puolueellisen näkemyksen ja mahdollisesti suosien jotain yksittäistä ministeriä.

Kvantitatiiviseen tutkimukseen liittyvä primaarinen aineisto on kerätty pääosin valtioneuvoston ja eduskunnan elektronisesta lähdeaineistosta hyödyntäen hallitusten ja ministerien CV-tietoja. Lisäksi yksittäisten ministerien kohdalla on käytetty heidän mahdollisia kotisivujaan ja muita sähköisessä muodossa olevia internetartikkeleita.

Pro gradu-tutkielman kvantitatiivisen tutkimuksen pääasialliseksi menetelmäksi valikoitui edellä olevan perusteella Excel-taulukkolaskentaohjelma. Keräsin aineiston ja laadin taulukot, joissa on esitettyinä ministerien koulutus, työkokemus, järjestötoiminta ja armeijataso. Tämän lisäksi laadin jokaiselle tarkastelussa olevalle hallitukselle pistetaulukon itse laaditun mittariston avulla ministerien osaamistason kehityksestä vuosien 1966–2015 väliseltä ajalta ja etenkin Perustuslain edellyttämän kelpoisuusehdon kumouduttua 1.3.2000 lukien. Excel-taulukkolaskentaohjelmalla on laskettu hallitusten ja ministerien kokemuspisteytys, keskiarvot, keskihajonta, moodi, minimi- ja maksimiarvot. Pisteistä on myös laadittu ristiintaulukoinnit<sup>10</sup> hyödyntäen yhteenvedossa Pivottaulukkoja, jotka on esitetty graafisin keinoin. Kokemuspisteitä on myös testattu korrelaatiokertoimella ja luottamusvälillä. Tutkielmassa on myös vertailtu ennen Perustuslakiuudistusta muodostettujen hallitusten vuosien 1966–1991 ja uudistuksen jälkeen muodostettujen hallitusten vuosien 2003–2015 kesken. Tulokset on esitetty luomalla taulukkolaskentaohjelmalla arvoasteikot, graafiset esitykset ja hajontakaaviot tarkastellessa kahta määrällistä muuttujaa. Korrelaatio testattiin myös SPSS-ohjelmalla, josta valikoitui tutkimukseen Pearsonin korrelaatio. Tässä yhteydessä pisteytystä on aiheellista avata tarkemmin.

Mittarissa käytetään koulutuksen osalta arvoja 0-3, jossa esimerkiksi kansakoulun käynyt tai ylioppilas saa 0 pistettä, opistotason koulutuksesta, kuten ylioppilasmerkonomin tutkinnosta ja ammatillisesta koulutuksesta saa 1 pisteen, kandidaatin tai sitä vastaava esimerkiksi hallintonotaarin tutkinto on 1.5 pisteen arvoinen, maisterin tutkinnosta tai

---

<sup>10</sup> Ristiintaulukointia käytetään muuttujien jakautumisen ja niiden välisten riippuvuuksien tutkimisessa (Tampereen yliopisto [2004], KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, Ristiintaulukointi, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/ristiintaulukointi/ristiintaulukointi.html>, viitattu 14.12.2017).



sitä vastaavasta esimerkiksi diplomi-insinöörin tutkinnosta saa 2 pistettä, lisensiaatin tutkinto on 2.5 pisteen arvoinen ja tohtorin tutkinnosta saa maksimin, eli 3 pistettä.

Työkokemuksessa sovelletaan arvoja 0-4.5. Työkokemuksessa on huomioitu ministerivakanssia edeltävä relevantti työkokemus. Toisaalta esimerkiksi valiokuntatoimintaa ei ole huomioitu pisteytyksessä, sillä lähes kaikilla ministereillä on toimikunnasta kokemusta, eikä se näin ollen toisi kiinnostavia eroja tuloksiin. Pisteet on siten huomioitu seuraavasti; mikäli ministerillä ei ole relevanttia työkokemusta, eikä hän ole toiminut kansanedustajana, hän saa puutteellisesta kokemuksestaan 0 pistettä. Jos ministeri on toiminut aiemmin kansanedustajan tehtävässä tai hänellä on oleellista työkokemusta, hän saa 1 pisteen (esimerkiksi valtiovarainministeri on työskennellyt ennen nykyistä ministerivakanssiaan pankinjohtajana, mutta ei ole toiminut kansanedustajana). Mikäli ministeri on toiminut ennen nykyistä vakanssiaan kansanedustajan tehtävässä ja hänellä on myös muuta relevanttia työkokemusta, hänelle huomioidaan 1.5 pistettä (esimerkiksi puolustusministeri on toiminut kansanedustajan tointa ennen apulaispoliisitarkastajana). Jos ministerillä on aikaisempi ministerivakanssi, joka on jokin muu kuin tarkastellun hallituksen vakanssi, hän saa kokemuksestaan 2 pistettä (esimerkiksi opetusministeri on toiminut aiemmin ympäristöministerinä). Mikäli ministeri on toiminut aiemmin eri ministerivakanssissa kuin tarkastellussa hallituksessa ja hänellä on muuta relevanttia työkokemusta, hänelle huomioidaan 2.5 pistettä (esimerkiksi sisäasiainministeri on toiminut aiemmin maa- ja metsätalousministerinä ja hän on toiminut myös yrityspalvelujohtajana). Jos ministeri on aiemmin hoitanut samaa ministerivakanssia kuin kyseisessä hallituksessa, hänelle huomioidaan 3 pistettä (hän on ollut aiemmin esimerkiksi pääministeri ja on tarkastelussa olevassakin hallituksessa samassa pestissä). Mikäli ministerillä on kokemusta samasta ministerivakanssista ja hänellä on myös muuta relevanttia työkokemusta, hän saa 3.5 pistettä (hän on toiminut jo aiemmin esimerkiksi maa- ja metsätalousministerinä ja työskennellyt sen lisäksi maanviljelijänä).

Lisäksi joissakin hallituksissa yksittäisiä ministereitä on saattanut toimia samassa ministerivakanssissa useammin kuin kerran. Kvantitatiivisesta näkökulmasta pisteytys olisi kuitenkin ongelmallinen, mikäli työkokemuksen maksimipistemäärä olisi 5.5 kokonaispistemäärän ollessa 10.5, sillä se olisi aiheuttanut tilanteen, joka ei olisi ollut matemaattisesti ajatellen mielekästä. Tämän vuoksi kahdesti samaa vakanssia hoitanut ministeri saa kokemuksestaan 3.5 pistettä ja mikäli hänellä on ministeritoimen lisäksi muuta rele-

vanttia työkokemusta, hän saa pisteikseen 4 (esimerkiksi valtiovarainministeri on toiminut samassa vakanssissa kahdesti ja toiminut aiemmin pankinjohtajana). Jos ministeri on toiminut samassa vakanssissa kolmesti tai useammin, hän saa 4 pistettä ja mikäli hänellä on tämän lisäksi muuta relevanttia työkokemusta, hän saa pisteikseen 4.5 (esimerkiksi opetusministeri on toiminut neljästi samassa ministerivirassa ja ollut mukana perustamassa peruskoulutusta).

Tässä yhteydessä on huomioitava, että mikäli olisin valinnut työkokemuksen maksimipistemääräksi 3.0, kuten koulutuksessa, tulokset olisivat aiheuttaneet ministerien osaa-misentason pisteytykseen virheellisyyksiä vaikuttaen mahdollisesti merkittävästi loppu-tulokseen. Osa ministerien työkokemuksesta olisi jäänyt huomioimatta, mikä olisi joh-tanut siihen, että varsinkin hallitusten tulokset vuosilta 2003–2015 olisivat aiheuttaneet epäluotettavan – ja jopa päinvastaisen - tuloksen kuin tutkielmaan valitussa pisteytyk-sessä. Tämänkin johdosta oli loogisempaa avata työkokemus edellä kuvatulla tavalla ja saada ministerien pisteytyksestä luotettava tulos.

Tutkielmassa olen huomioinut yhtenä pisteytykseen vaikuttavana tekijänä järjestötoi-minnan, sillä Ruostetsaaren ja Holttisen (2004:284) mukaan poliittista järjestötyötä pi-detään joissain puolueissa tärkeänä ammatilliseen kokemukseen vaikuttavana osatekijä-nä. Järjestötausta ei kuitenkaan yksinomaan selitä ammattitaidon kehitystä. Poliittisesta päätöksenteosta vaikuttavien järjestöjen<sup>11</sup> luonnehdinta on haasteellista, sillä ne voivat organisoituina poliittisina yhteenliittyminä edistää omia päämääriään ja epäpoliittisina ja -muodollisina kritisoida poliittista järjestelmää. (Saukkonen, 2008.)

Rekrytoinnissa yhdistystoiminnalla on ollut traditionaalisesti merkitystä yhteiskunnalli-sissa tehtävissä. Poliitikkojen ura on usein käynnistynyt järjestötoiminnassa ansioitumi-sen myötä. Kansalaiset ovat poliittisesti aktiivisempia yhdistyksessä, jolloin heillä on myös muita kansalaisia korkeampi luottamus poliittista instituutiota kohtaan [esim. Bengtsson & Grönlund 2005, 157; Helander 2006, 97; Siisiäinen 2000, 163–164], jos-kin Ilmosen [2007, 12–15] tutkimustulokset viittaisivat siihen, että pelkän yhdistysaktii-

---

<sup>11</sup> Poliittiseen järjestötoimintaan kuuluu esimerkiksi Työväen sivistysliitto ja epäpoliittiseen järjestötoi-mintaan urheilujärjestöt. (Kansalaisfoorumi 2017).

visuuden sijaan nimenomaan useammat yhtäaikaiset yhdistysjäsenyydet vaikuttavat suotuisasti luottamukseen yhteiskunnan eri instituutioita kohtaan. (Saukkonen 2008.)

Luvussa 4.2 ministereille huomioitua järjestötaustaa on avattu tarkemmin. Järjestötoiminnan osalta olen valinnut mittarin arvoiksi 0-1. Mikäli ministerillä ei ole järjestötaustaa, hän saa järjestötoiminnasta nolla pistettä, ei-poliittisesta järjestötaustasta hän saa 0.5 pistettä ja poliittisesta järjestötaustasta maksimin eli 1 pisteen.

Tutkielmassa oli myös oleellista huomioida puolustusministereiden mahdollinen armeijatausta pisteytyksessä, sillä sitä ei oltu tutkittu tutkimukseen valituissa lähteissä. Näin ollen on aiheellista todeta, että Suomen Puolustusvoimien sotilasarvot jakautuvat kolmeen pääluokkaan; miehistöön, aliupseereihin ja upseereihin. Upseerit jakautuvat vielä komppaniaupseereihin, esiuupseereihin ja kenraaleihin. (JR50 2011.) Upseerijakoa ei ole kuitenkaan huomioitu pisteytyksessä, vaan pitäydyn tarkastelussa vain pääryhmissä. Tutkielmassa yksikään puolustusministereistä ei kuitenkaan kuulunut miehistöluokkaan, jonka vuoksi luokkaa ei näin ollen huomioitu pisteytyksessä. Jaoin siten pisteet arvojen perusteella seuraavasti: jos puolustusministerillä ei ole armeijataustaa, hän saa 0 pistettä, aliupseeritaso on 0.5 pisteen arvoinen ja upseeri saa maksimipisteet eli 1 pisteen.

Mittarin maksimipistemääräksi saadaan näin ollen muille ministereille 8.5, paitsi puolustusministereille armeijatausta huomioiden 9.5 pistettä. Kvantitatiivisen tutkimuksen perusteiden mukaisesti on loogista, että ministerien pisteet eivät ylitä 10 kokempistettä. Tieteellisesti ja kvalitatiivisesti tarkasteltuna pisteytys kohtelee kaikkia tutkimuksessa olleita hallituksia ja ministereitä yhdenvertaisesti ja puolueettomasti suosimatta yksittäisiä ministereitä. Pisteet on eritelty ministerikohtaisesti kappaleessa 4.2.

Seuraavassa luvussa havainnollistetaan tutkimukseen valittujen ministerien kokemustaustaa ja tarkastellaan hallituksia ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta. Saatuja kokempisteitä vertaillaan pääsääntöisesti Excel-taulukkolaskentaohjelmalla. Ministerien ammattitaitoon liittyvistä neljästä osa-alueista muodostetaan myös kooste.

## 4 Ministerien ammattitaidon analysointia

Pro gradu-tutkielmassa on tarkasteltu ministerien asiaosaamiseen mahdollisesti vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä. Tutkimustuloksissa vastataan kolmeen kysymykseen: 1) *Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?* 2) *Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa?* ja 3) *Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* Luvussa kuvataan ensin hallitukseen valittuja ministereitä tuoden esille heidän kokemustaastaan koulutuksen, työkokemuksen, järjestötoiminnan ja armeijataustan osalta sekä laaditaan niistä kooste. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan ministerien osaamisentasoa hallitusten 1966–1991 osalta, jonka jälkeen avataan vastaavat tulokset hallitusten 2003–2015 osalta. Saatua kokemuspisteitä myös vertaillaan, jotta ministerien osaamisentasosta voitaisiin päätellä, pitikö ennako-oletus paikkansa koskien ministerien osaamisentason heikentymisestä Perustuslakiuudistuksen myötä.

### 4.1 Tutkielmaan valitut ministerit

Tutkielmaan valittujen kahdeksan hallituksen osalta lähempään tarkasteluun valikoituivat seuraavat ministerit: pää-, ulkoasiain-, oikeus-, sisäasiain-, puolustus-, valtiovarain-, opetus- sekä maa- ja metsätalousministerit (Valtioneuvosto 2015). Ministereitä on siis vuosilta 1966–1991 32, samaten vuosilta 2003–2015, eli kaikkiaan 64. Nämä ministerit valikoin sen vuoksi, että jokaisessa tarkasteluun valitussa hallituksessa ovat kaikki edellä luetellut ministerit. Toisaalta ei ollut järkevää valita sellaisia ministereitä tarkasteluun, joita ei kaikissa tarkasteltavissa hallituksissa esiinny lainkaan, kuten kuntaministeriä.

Joissakin tarkasteluun valituissa hallituksissa ministerien nimikkeet ovat muuttuneet ja tällöin olen käyttänyt pääsääntöisesti sitä nimikettä, joka on ollut pidempään käytössä. Näin olen käyttänyt tutkimuksessani nimitystä sisäasiainministeri, vaikka nimike vaihtui Kataisen hallituksessa 1.1.2014 lukien sisäministeriksi. Lisäksi Sipilän hallituksen ulkoasiainministeri Timo Soini oli myös Eurooppa-ministeri, mutta yhteneväisyyden vuoksi käytän nimikettä ulkoasiainministeri. Maatalousministerin nimike muuttui maa- ja

metsätalousministeriksi jo Karjalaisen II hallituksessa 1.3.1971 ja Sipilän hallituksessa 29.5.2015 maatalous- ja ympäristöministeriksi. Kaikkien tarkastelussa olleiden hallitusten osalta käytän kuitenkin yleisemmin käytössä olevaa nimitystä eli maa- ja metsätalousministeri. Myös opetusministerin vakanssi yhdistettiin ensin Kataisen hallituksessa 4.4.2014 viestintäministerin toimeen ja 29.5.2015 Sipilän hallituksessa kulttuuriministerin vakanssiin, kunnes pesti jälleen eriytettiin omaksi salkukseksi 5.5.2017. Opetusministerin nimike on kuitenkin ollut pidempään käytössä, joten sen käyttäminen on siten relevanttia. Lisäksi Sipilän hallitus yhdisti oikeusministerin vakanssin työministerin toimeen 5.5.2017 saakka, mutta yhteneväisyyden vuoksi suosin nimikettä oikeusministeri. (Valtioneuvosto 2015; 2017.) Kuten aiemmin on todettu, Sipilä vähensi ministerivakanssien määrää kahteentoista, mutta keväällä 2017 hän lisäsi vakanssien määrää viidellä muun muassa oikeusministerin vakanssin vaativuuden vuoksi.

Lisäksi on huomioitava, että osa ministereistä käyttää muuta nimeä kuin varsinaista etunimeään. Esimerkiksi Jäätteenmäen hallituksen oikeusministeri tunnetaan nimellä Johannes Koskinen, vaikka hänen varsinainen etunimensä on Hannu. Näin ollen käytän loogisesti kaikkien ministerien kohdalla sitä nimeä, jota heistä on yleisesti käytetty eduskunnan ja valtioneuvoston kansanedustaja- ja ministeritiedoissa. Seuraavassa luvussa avaan tarkemmin tutkielmaan valittujen hallitusten ministereitä ja sitä, mitä heidän kokemuspisteytykseensä on huomioitu.

## 4.2 Ministerien kokemuksen tarkastelua

Tarkastelen luvussa ministerien koulutus-, työ-, järjestötoiminta- ja armeijatieitoja. Olen koonnut jokaisesta hallituksesta oleellisimman kokemuksen taulukkomuotoiseen esitykseen selventämään ministerien pisteytystä. Ensimmäiseksi tarkastelen ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten ministerien kokemusta hallituskohtaisesti ja tiivistysti esitettynä vuosilta 1966–1991.

*Paasion I hallituksen 1966–1968*<sup>12</sup> pääministeri Rafael Paasio on ollut ennen ministerivakanssiaan kansakoulupohjainen kansanedustaja, joka on toiminut myös ammattiyhdistystoiminnassa. Ulkoasianministeri Ahti Karjalainen puolestaan oli koulutukseltaan

<sup>12</sup> Ministerien koulutus, työkokemus, järjestötausta ja armeijatieidot on kerätty pääasiallisesti eduskunnan internetsivuilta.

valtiotieteiden tohtori ja hän oli toiminut ulkoasiainministerinä tätä ennen jo kolmesti sekä kerran kauppaja- ja teollisuusministerinä. Hänellä ei ollut järjestötaustaa. Oikeusministeri Aarre Simonen oli lakitieteen lisensiaatti ja hän oli myös aiemmin hoitanut samaa vakanssia. Työkokemukseen vaikutti myös se, että hän oli työskennellyt lainopillisena avustajana. Simosella oli myös asuntoreformiyhdistystaustaa. Sisäasiainministeri Martti Viitanen oli koulutukseltaan lainopin kandidaatti, joka oli työskennellyt Kotkan ja Lappeenrannan kaupunginjohtajana, mutta järjestötaustaa hänellä ei ollut (Eduskunta 2016). Puolustusministeri Sulo Suorttasella oli oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Hän oli toiminut kansanedustajana ja apulaispoliisitarkastajana, mutta myöskään hän ei ollut mukana järjestöissä. Suorttanen oli sotilasarvoltaan majuri. (Helsingin Sanomat 2016.) Valtiovarainministeri Mauno Koivisto oli filosofian tohtori, joka ennen ministeripestään työskenteli säästöpankin toimitusjohtajana. Hän on ollut myös jäsenenä kulutusosuuskuntien keskusliitossa (Tasavallan presidentin kanslia 2010). Opetusministeri Reino Oittinen oli filosofian kandidaatti. Hän oli toiminut opetusministerinä neljästi aiemmin ja hän oli yksi peruskoulutuksen perustajista kuuluen myös Työväen sivistysliittoon (Eduskunta 2016; Valtioneuvosto 2016). Maa- ja metsätalousministeri Nestori Kaasalainen oli kansakoulupohjainen kansanedustaja ja maanviljelijä, joka kuului myös raittiusliittoon (Helsingin Kaupunki 2015). Taulukossa 1. Paasion I hallitus vuosilta 1966–1968 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 1. Paasion I hallitus vuosilta 1966–1968

PAASIO I 1966–1968	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Rafael Paasio	0 kansakoulu	1 kansanedustaja	0.5 ammattiyhdistys		1.5
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Ahti Karjalainen	3 valtiotieteiden tohtori	4.5 ulkoasiainministeri x 3 (4) + kauppaja- ja teollisuusministeri (0.5)	0		7.5
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Aarre Simonen	2.5 lakitieteen lisensiaatti	3.5 oikeusministeri (3) + lainopillinen avustaja (0.5)	0.5 asuntoreformiyhdistys		6.5
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Martti Viitanen	1.5 lainopin kandidaatti	1 kaupunginjohtaja	0		2.5
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Sulo Suorttanen	1.5 oikeustieteen kandidaatti	1.5 kansanedustaja (1) + apulaispoliisitarkastaja (0.5)	0	1 majuri	4
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Mauno Koivisto	3 filosofian tohtori	1 pankin toimitusjohtaja	0.5 kulutusosuuskuntien keskusliitto		4.5
<b>OPETUSMINISTERI</b> Reino Oittinen	1.5 filosofian kandidaatti	4.5 opetusministeri x 4 (4) + rehtori, peruskoulun perustaja (0.5)	1 TSL		7
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Nestori Kaasalainen	0 kansakoulu	1.5 kansanedustaja (1) + maanviljelijä (0.5)	0.5 raittiusliitto		2

*Karjalaisen II hallituksen 1970–1971* pääministeri Ahti Karjalaisen kokemus tuli esille jo edellä, tosin lisäyksenä, että hän oli toista kertaa pääministerinä ja ulkoasiainministerin vakanssia hän oli hoitanut jo viidesti. Pääasiallinen pisteytys hänen kohdallaan tämän hallituksen osalta muodostui pääministerin vakanssista ja aiemmat muut ministerivakanssit huomioitiin relevanttina työkokemuksena. Näin ollen hänellä oli hieman matalammat pisteet omassa hallituksessaan kuin Paasion I hallituksessa. Ulkoasiainministeri Väinö Leskinen oli koulutukseltaan ylioppilas, joka oli toiminut aiemminkin kyseisessä ministerivakanssissa. Lisäksi hän oli toiminut kahdesti sisäasiainministerin pestissä ja Arean toimitusjohtajana, josta hän on saanut kansainvälistä työkokemusta. Hän oli myös perustamassa Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä. Oikeusministeri Erkki Tuomisen ylempi oikeustutkinto<sup>13</sup> vastaa nykyistä oikeustieteen kandidaatin tutkintoa. Hän oli työskennellyt aiemmin asianajajana ja poliisin apulaispäällikkönä ja hänellä oli myös opiskelijajärjestötaustaa. Sisäasiainministeri Artturi Jämsén oli kansakoulupohjainen kansanedustaja toimien aiemmin myös toiminnanjohtajana. Hän oli lisäksi raittiusyhdistyksen perustajia. Puolustusministeri Kristian Gestrin oli koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti, jolla oli kansanedustajan ja virkaatekevä kirkkokunnan tuomarin osalta työkokemusta. Hän kuului kalastajaliittoon ja oli sotilasarvoltaan kapteeni. Valtiovarainministeri Carl Olof Tallgren on valtiotieteiden maisteri. Hän työskenteli ennen vakanssiaan kansanedustajana sekä rahastonhoitajana ja hän oli ollut mukana ylioppilaskunnan toiminnassa. Opetusministeri Jaakko Itälä on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri. Hän on toiminut sekä kansanedustajana, että rehtorina ollen myös kunnallisvirkamiesliiton järjestösihteeri. Maa- ja metsätalousministeri Nestori Kaasalaisen osalta kokemus on jo kerrottu edellä, lisäyksenä kuitenkin, että hänellä oli kokemusta samasta ministerivakanssista jo aiemmin. (Eduskunta 2015.) Taulukossa 2. Karjalaisen II hallitus vuosilta 1970–1971 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

---

<sup>13</sup> Ylempi oikeustutkinto on korkeakoulututkinto (Suomen säädöskokoelma 2017).

Taulukko 2. Karjalaisen II hallitus vuosilta 1970–1971

KARJALAINEN II 1970–1971	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Ahti Karjalainen	3 valtiotieteiden tohtori	3.5 pääministeri (3) + ulkoasiainministeri x 5 + kauppa- ja teollisuus- ministeri (0.5)	0		6.5
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Väinö Leskinen	0 ylioppilas	3.5 ulkoasiainministeri (3) + sisäasiainministeri x 2 + Areen toimitusjohtaja (0.5)	0.5 SAK		4
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Erkki Tuominen	1.5 ylempi oikeustutkinto = vastaa oikeustieteen kandidaattia	1 asianajaja, poliisin apulaispäällikkö (1)	0.5 opiskelijajärjestö		3
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Artturi Jämsen	0 kansakoulu	1.5 kansanedustaja (1) + raittiusyhdistyksen perustaja + toiminnan- johtaja (0.5)	0.5 raittiusyhdistys		2
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Kristian Gestrin	1.5 oikeustieteen kandidaatti	1.5 kansanedustaja (1) + vt. kihlakunnan tuomari (0.5)	0.5 kalastajaliitto	1 kapteeni	4.5
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Carl Tallgren	2 valtiotieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + rahastonhoitaja (0.5)	0.5 ylioppilaskunta		4
<b>OPETUSMINISTERI</b> Jaakko Itälä	2 valtiotieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + rehtori (0.5)	0.5 kunnallisvirkamiesliitto		4
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Nestori Kaasalainen	0 kansakoulu	3.5 maa- ja metsätalous- ministeri (3) + maanviljelijä (0.5)	0.5 raittiusliitto		4

*Sorsan IV hallituksen 1983–1987* pääministeri Kalevi Sorsa oli koulutukseltaan yhteiskuntatieteiden maisteri. Hän oli hoitanut pääministerin salkkua jo kolmesti aiemmin ja ulkoasiainministerin pestiä kahdesti. Hän toimi myös Unescossa. (Helsingin Sanomat 2004.) Ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen<sup>14</sup> on valtiotieteiden tohtori ja hän on ollut samassa ministerivakanssissa jo kahdesti aiemmin. Työvoimamasterin vakanssilla on työkokemuksen kannalta merkitystä, koska pestissä huomioidaan myös maahanmuuttajien työllistymistä, mikä osaltaan tuo kansainvälistä kokemusta. Järjestötaustaa hänellä ei esiintynyt. Oikeusministeri Christoffer Taxell on koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti ja hän oli hoitanut vakanssia kahdesti aiemminkin. Hän on toiminut myös kalastusliiton puheenjohtajana. Sisäasiainministeri Matti Ahteen kansankorkeakoulututkinto<sup>15</sup> vastaa nykyistä opistotason koulutusta. Hänellä oli kokemusta samasta ministerivakanssista ja hän oli mukana urheiluliiton toiminnassa. Puolustusministeri Veikko Pihlajamäki oli diplomi-insinööri<sup>16</sup>, joka vastaa tasoltaan nykyistä maisterin tutkintoa. Hän oli toiminut kansanedustajana, mutta ei omannut järjestötaustaa. Sotilasarvoltaan hän oli

<sup>14</sup> Väyrynen, Paavo (2014); *Henkilökuva*, <http://www.paavovayrynen.fi/henkilokuva/>, viitattu 9.10.2016

<sup>15</sup> Kansankorkeakoulututkinto suoritetaan kansanopiston jatko-oppilaitoksessa (Suomisanakirja 2017).

<sup>16</sup> Diplomi-insinöörin koulutus on ylempi korkeakoulututkinto, joka antaa valmiuden erilaisiin johto- ja asiantuntijatehtäviin (Studentum 2017) ja (Suomen sädöskokoelma 2017).



majuri. Valtiovarainministeri Ahti Pekkala oli keskikoulun käynyt, joka oli hoitanut samaa vakanssissa jo kahdesti aiemmin. Hän oli työskennellyt myös pankinjohtajana, mutta ei ollut mukana järjestöissä. Opetusministeri Kaarina Suonio on filosofian maisteri, jolla oli aiempaa kokemusta pestistä. Hän on työskennellyt myös opettajana ja ollut mukana Työväen sivistysliitossa. Maa- ja metsätalousministeri Toivo Yläjärvi oli koulutukseltaan agronomi<sup>17</sup>, joka myös vastaa tasoltaan nykyistä maisterin tutkintoa. Hän oli toiminut aiemmin kansanedustajana ja oli Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton perustajia. (Eduskunta 2016; Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 3. Sorsan IV hallitus vuosilta 1983–1987 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 3. Sorsan IV hallitus vuosilta 1983–1987

SORSA IV 1983–1987	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMELIA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Kalevi Sorsa	2 yhteiskuntatieteiden maisteri	4.5 pääministeri x 3 (4) + ulkoasiainministeri x 2 (0.5)	0.5 unesco		7
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Paavo Väyrynen	3 valtiotieteiden tohtori	4 ulkoasiainministeri x 2 (3.5) + työvoimaministeri (0.5)	0		7
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Christoffer Taxell	1.5 oikeustieteen kandidaatti	3.5 oikeusministeri x 2	0.5 kalastusliitto		5.5
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Matti Ahdé	1 kansankorkeakoulu = vastaa opistotasoa	3 sisäasiainministeri	0.5 urheiluliitto		4.5
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Veikko Pihlajamäki	2 diplomi-insinööri = vastaa maisteritasoa	1 kansanedustaja	0	1 majuri	4
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Ahti Pekkala	0 keskikoulu	4 valtiovarainministeri x 2 (3.5) + pankinjohtaja (0.5)	0		4
<b>OPETUSMINISTERI</b> Kaarina Suonio	2 filosofian maisteri	3.5 opetusministeri (3) + opettaja (0.5)	1 TSL		6.5
<b>MAA- ja METSÄTALOUSHALLINTO</b> Toivo Yläjärvi	2 agronomi = vastaa maisteritasoa	1.5 kansanedustaja (1) + Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton perustaja (0.5)	0.5 MTL		4

Ahon hallituksen 1991–1995 pääministeri Esko Aho on valtiotieteiden maisteri, joka oli ennen pestiään toiminut kansanedustajana ja ammattikoululaisten liiton järjestösihteerinä. Ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen kokemus on kerrottu jo edellä, lisäyksenä, että hän oli hoitanut kyseisestä vakanssista jo kolmesti. Oikeusministeri Hannele Pokka on oikeustieteen tohtori. Hän oli työskennellyt ennen pestiään kansanedustajana ja lakimiehenä sekä kalatalouden keskusliiton puheenjohtajana.

<sup>17</sup> Maatalous- ja metsätieteiden maisterit voivat nykyisin saada tiedekuntaneuvoston päätöksellä agronomin arvonimen. Aiemmin maatalous- ja metsätieteiden kandidaatin tai lisensiaatin tutkinto oli tieteellinen tutkinto, kun agronomitutkinto oli niin sanotusti virkatutkinto. (Agronomiliitto 2017.)

Sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen<sup>18</sup> on yhteiskuntatieteiden maisteri, joka toimi aiemmin kansanedustajana ja edistyskellisen tiedeliiton toiminnanjohtajana. Puolustusministeri Elisabeth Rehnin diplomiekonomin<sup>19</sup> tutkinto vastaa tasoltaan nykyistä kandidaatin tutkintoa. Hänellä oli aiempaa kokemusta vakanssista, jolloin hän oli maailman ensimmäinen naispuolustusministeri, vaikka hänellä ei ollut sotilasarvoa. Rehn on ollut myös Suomen Punaisen Ristin varapuheenjohtajana. Valtiovarainministeri Iiro Viinasen diplomi-insinöörin tutkinto vastaa tasoltaan maisterin tutkintoa. Hän työskenteli ennen vakanssiaan kansanedustajana ja yksityisyrittäjänä. Lisäksi hän on ollut kaupunkiliiton hallituksessa. Opetusministeri Riitta Uosukainen on koulutukseltaan filosofian lisensiaatti. Hän on toiminut kansanedustajan toimen lisäksi opettajana sekä kulttuurityön liiton puheenjohtajana. Maa- ja metsätalousministeri Martti Puran agrologin<sup>20</sup> tutkinto vastaa tasoltaan nykyistä opistotason tutkintoa. Hän on työskennellyt kansanedustajana ja maanviljelijänä sekä seutukaavaliiton liittovaltuuston varapuheenjohtajana. (Eduskunta 2016; Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 4. Ahon hallitus vuosilta 1991–1995 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 4. Ahon hallitus vuosilta 1991–1995

AHO 1991–1995	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJAA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Esko Aho	2 valtiotieteiden maisteri	1 kansanedustaja	0.5 ammatti- koululaisten liitto		3.5
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Paavo Väyrynen	3 valtiotieteiden tohtori	4.5 ulkoasiainministeri x 3 (4) + työvoimaministeri (0.5)	0		7.5
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Hannele Pokka	3 oikeustieteen tohtori	1.5 kansanedustaja (1) + lakimies (0.5)	0.5 kalatalouden keskusliitto		5
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Mauri Pekkarinen	2 yhteiskuntatieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + toiminnanjohtaja (0.5)	0.5 edistyskellinen tiedeliitto		4
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Elisabeth Rehn	1.5 diplomiekonomi = vastaa kandidaattia	3 puolustusministeri	0.5 SPR	0 ei armeijassa	5
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Iiro Viinanen	2 diplomi-insinööri = vastaa maisteritasoa	1.5 kansanedustaja (1) + yksityisyrittäjä (0.5)	1 kaupunkiliitto		4.5
<b>OPETUSMINISTERI</b> Riitta Uosukainen	2.5 filosofian lisansiaatti	1.5 kansanedustaja (1) + opettaja (0.5)	1 kulttuurityön liitto		5
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Martti Pura	1 agrologi = vastaa opistotasoa	1.5 kansanedustaja (1) + maanviljelijä (0.5)	0.5 seutukaavaliitto		3

<sup>18</sup> Pekkarinen, Mauri (2012); *Esittely*, <http://www.mauripekkarinen.fi/3>, viitattu 9.10.2016

<sup>19</sup> Diplomiekonomin tutkinto on alempi korkeakoulututkinto (Suomen sädöskokoelma 2017) ja (Suomen Ekonomit 2017).

<sup>20</sup> Agrologin opinnot ovat käytännönläheisiä ja antavat valmiuden esimerkiksi maaseudun yritystoimintaan (Hämeen ammattikorkeakoulu 2017).

Seuraavassa avaan Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten ministereiden kokemusta hallituskohtaisesti tiivistetysti esitettynä vuosilta 2003–2015. *Jäätteenmäen hallituksen 2003–2003* pääministeri Anneli Jäätteenmäki on koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti ja hän on toiminut aiemmin oikeusministerinä. Hänellä on myös ylioppilaskuntataustaa. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja on valtiotieteen tohtori ja hänellä on myös aiempaa kokemusta samasta pestistä sekä kauppaja- ja teollisuusministerin vakanssista. Hän on toiminut myös Sadankomitealiiton puheenjohtajana. Oikeusministeri Johannes Koskinen on oikeustieteen kandidaatti. Hän oli hoitanut vakanssia myös aiemmin, jonka lisäksi hän on toiminut SAK:n lakimiehenä. Sisäasiainministeri Kari Rajamäki on koulutukseltaan hallintotieteiden maisteri ja hän on toiminut kansanedustajana sekä sydänyhdistyksen puheenjohtajana. Puolustusministeri Matti Vanhanen on valtiotieteiden maisteri, jolla on aiempaa kokemusta kansanedustajan tehtävästä ja toimimisesta nuorisosäätiössä. Hän on sotilasarvoltaan vääpeli. Valtiovarainministeri Antti Kalliomäellä on voimisteluopettajan<sup>21</sup> ammattitutkinto, mutta ei maisterin tutkintoa vastaavaa liikunnanopettajan tutkintoa. Hän on hoitanut ennen vakanssiaan kauppaja- ja teollisuusministerin toimea ja on ollut mukana Suomen urheiluliitossa. Opetusministeri Tuula Haatainen on valtiotieteiden maisteri. Hän on toiminut kansanedustajana ja työskennellyt opettajan sijaisuustehtävissä. Lisäksi hänellä on opiskelijajärjestötaustaa. Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaojan agronomitutkinto vastaa tasoltaan maisterin tutkintoa. Hän on toiminut kansanedustajana sekä maanviljelijänä ja hän on ollut mukana myös ylioppilaskunnan toiminnassa. (Eduskunta 2016; Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 5. Jäätteenmäen hallitus vuosilta 2003–2003 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

---

<sup>21</sup> Liikunnanopettajalta edellytetään liikuntatieteiden maisterin tutkintoa (Työ- ja elinkeinotoimisto 2017) ja (Suomen säädöskokoelma 2017).

Taulukko 5. Jäätteenmäen hallitus vuodelta 2003–2003

JÄÄTTEENMÄKI 2003–2003	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJAA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Anneli Jäätteenmäki	1.5 oikeustieteen kandidaatti	2 oikeusministeri	0.5 ylioppilaskunta		4
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Erkki Tuomioja	3 valtiotieteiden tohtori	3.5 ulkoasiainministeri (3) + kauppa- ja teollisuusministeri (0.5)	1 sadankomitea- liitto		7.5
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Johannes Koskinen	1.5 oikeustieteen kandidaatti	3.5 oikeusministeri (3) + lakimies (0.5)	0.5 SAK		5.5
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Kari Rajamäki	2 hallintotieteiden maisteri	1 kansanedustaja	0.5 sydänyhdistys		3.5
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Matti Vanhanen	2 valtiotieteiden maisteri	1 kansanedustaja	0.5 nuorisosäätö	0.5 vääpeli	4
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Antti Kalliomäki	1 voimisteluopettaja (ammattitutkinto)	2 kauppa- ja teollisuusministeri	0.5 urheiluliitto		3.5
<b>OPETUSMINISTERI</b> Tuula Haatainen	2 valtiotieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + opettajan sijaisuus (0.5)	0.5 opiskelijajärjestö		4
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Juha Korkeaoja	2 agronomi = vastaa maisteritasoa	1.5 kansanedustaja (1) + maanviljelijä (0.5)	0.5 ylioppilaskunta		4

*Vanhasen II hallituksen* 2007–2010 pääministeri Matti Vanhasen kokemus on kerrottu jo edellä, johon lisäyksenä, että hän oli hoitanut samaa vakanssissa Jäätteenmäen erottua tehtävästään. Ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva on valtiotieteiden maisteri ja hän on toiminut työministerinä (kuten edellä s. 83 tosin sillä erotuksella, että työvoimaministerin nimike muuttui 1.6.1989 työministeriksi) sekä Suomen urheiluliiton puheenjohtajana. Oikeusministeri Tuija Brax on oikeustieteen kandidaatti, joka on työskennellyt kansanedustajana ja lainsäädäntösihteerinä. Lisäksi hän on ollut mukana Suomen ihmisoikeusliitossa. Sisäasiainministeri Anne Holmlund on ylioppilasmerkonomi. Hänellä on kokemusta kansanedustajan sekä taloussihteerin tehtävistä ja hän on toiminut sotilaskotiyhdistyksen johtokunnassa. Puolustusministeri Jyri Häkämies on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri ja hän on työskennellyt kansanedustajana. Sotilasarvoltaan hän on yliluutnantti. Valtiovarainministeri Jyrki Katainen on yhteiskuntatieteiden maisteri. Hän on toiminut aiemmin kansanedustajana ja kansallisessa sivistysliitossa. Opetusministeri Sari Sarkomaa on terveydenhuollon maisteri, jolla on kokemusta kansanedustajan tehtävästä ja hän on ollut myös opiskelijaliiton puheenjohtaja. Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan hallintonaarin<sup>22</sup> tutkinto vastaa tasoltaan kandidaatin tutkintoa. Hän on toiminut kansanedustajana ja naisjärjestöjen keskusliitossa. (Eduskunta 2016;

<sup>22</sup> Hallintonaarin tutkintonimikettä ei ole enää käytössä, vaan nykyisin käytetään hallintotieteiden kandidaatin tutkintonimikettä, jolloin kyseessä on alempi korkeakoulututkinto (Suomen säädöskokoelma 2017).

Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 6. Vanhasen II hallitus vuosilta 2007–2010 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 6. Vanhasen II hallitus vuosilta 2007–2010

VANHANEN II 2007–2010	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Matti Vanhanen	2 valtiotieteiden maisteri	3.5 pääministeri (3) + puolustusministeri (0.5)	0.5 nuorisosäätiö		<b>6</b>
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Ilkka Kanerva	2 valtiotieteiden maisteri	2 työministeri	0.5 urheiluliitto		<b>4.5</b>
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Tuija Brax	1.5 oikeustieteen kandidaatti	1.5 kansanedustaja (1) + lainsäädäntösihteeri (0.5)	0.5 Suomen ihmisoikeusliitto		<b>3.5</b>
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Anne Holmlund	1 yo-merkonomi	1.5 kansanedustaja (1) + taloussihteeri (0.5)	0.5 sotilaskotiyhdistys		<b>3</b>
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Jyri Häkämies	2 valtiotieteiden maisteri	1 kansanedustaja	0	1 yliluutnantti	<b>4</b>
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Jyrki Katainen	2 yhteiskuntatieteiden maisteri	1 kansanedustaja	1 kansallinen sivistysliitto		<b>4</b>
<b>OPETUSMINISTERI</b> Sari Sarkomaa	2 terveydenhuollon maisteri	1 kansanedustaja	0.5 opiskelijaliitto		<b>3.5</b>
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Sirikka-Liisa Anttila	1.5 hallintonsaari = vastaa kandidaattia	1 kansanedustaja	0.5 naisjärjestöjen keskusliitto		<b>3</b>

*Kataisen hallituksen 2011–2014* pääministeri Jyrki Kataisen kokemus on avattu jo edellä, lisäksi kuitenkin, että hän on hoitanut aiemmin valtiovarainministerin toimea. Myös ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan kokemus on kerrottu Jäätteenmäen hallituksen yhteydessä huomioiden, että hän on toiminut samassa vakanssissa kolmesti ja kerran kauppaja- ja teollisuusministerinä. Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson on oikeustieteen kandidaatti, joka on työskennellyt kansanedustajana ja pankkilakimiehenä. Hänellä ei esiinny järjestötaustaa. Sisäasiainministeri Päivi Räsänen on koulutukseltaan lääketieteen lisensiaatti. Hän on toiminut kansanedustajana, mutta hän ei ole toiminut järjestöissä. Puolustusministeri Stefan Wallin on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri, joka on hoitanut kahdesti kulttuuri- ja urheiluministerin vakanssia. Järjestötaustaa hänellä ei ole. Wallin on sotilasarvoltaan majuri. Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen on kasvatustieteiden maisteri. Hän on toiminut kansanedustajana ja ollut mukana nuori- ja opiskelijajärjestöissä. Opetusministeri Jukka Gustafsson on koulutukseltaan yhteiskuntatieteiden maisteri. Hän on työskennellyt kansanedustajana ja rehtorina sekä Suomen Palloliiton varapuheenjohtajana. Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen on valtiotieteiden maisteri. Hänellä on aiempaa kokemusta samasta vakanssista, jonka lisäksi hän on työskennellyt maanviljelijänä. Järjestötaustaa hänellä ei ole. (Eduskunta

2016; Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 7. Kataisen hallitus vuosilta 2011–2014 ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 7. Kataisen hallitus vuosilta 2011–2014

KATAINEN 2011–2014	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJÄ	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Jyrki Katainen	2 yhteiskuntatieteiden maisteri	2 valtiovarainministeri	1 kansallinen sivistysliitto		5
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Erkki Tuomioja	3 valtiotieteiden tohtori	4.5 ulkoasiainministeri x 3 (4) + kauppa- ja teollisuusministeri (0.5)	1 sadanomitealiitto		8.5
<b>OIKEUSMINISTERI</b> Anna-Maja Henriksson	1.5 oikeustieteen kandidaatti	1.5 kansanedustaja (1) + pankkilakimies (0.5)	0		3
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Päivi Räsänen	2.5 lääketieteen lisensiaatti	1 kansanedustaja	0		3.5
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Stefan Wallin	2 valtiotieteiden maisteri	2 kulttuuri- ja urheiluministeri x 2	0	1 majuri	5
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Jutta Urpilainen	2 kasvatustieteiden maisteri	1 kansanedustaja	0.5 nuorisoliitto ja opiskelijajärjestö		3.5
<b>OPETUSMINISTERI</b> Jukka Gustafsson	2 yhteiskuntatieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + rehtori	0.5 Suomen palloliitto		4
<b>MAA- ja METSÄTALOUSMINISTERI</b> Jari Koskinen	2 valtiotieteiden maisteri	3.5 maa- ja metsätalousministeri (3) + maanviljelijä (0.5)	0		5.5

Sipilän hallituksen, joka aloitti 29.5.2015, pääministeri Juha Sipilän diplomi-insinöörin tutkinto vastaa tasoltaan nykyistä maisterin tutkintoa. Hän on työskennellyt kansanedustajana ja useita vuosia eri yritysten toimitusjohtajana. Järjestöissä hän ei ole ollut. Ulkoasiainministeri Timo Soini on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri. Hän on toiminut kansanedustajana ja Euroopan parlamentin jäsenenä sekä nuorisojärjestössä. Oikeusministerinä 5.5.2017 saakka toimineella Jari Lindströmillä on kemian laborantin<sup>23</sup> ammatitutkinto, joka vastaa opistotason tutkintoa, mutta ei ammattikorkeakoulutason tutkintoa. Hän on työskennellyt kansanedustajana, mutta hänellä ei ole järjestötaustaa. Sisäasiainministerinä 22.6.2016 saakka toiminut Petteri Orpo on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri. Hänellä on kokemusta maa- ja metsätalousministerin vakanssista, jonka lisäksi hän on työskennellyt yrityspalvelujohtajana. Lisäksi hän on ollut mukana yliopilaskunnan toiminnassa. Puolustusministeri Jussi Niinistö on filosofian tohtori. Hän on toiminut kansanedustajana, sotahistorian dosenttina ja suomalaisuuden liitossa. Sotilasarvoltaan hän on yliluutnantti. Valtiovarainministerinä 22.6.2016 saakka toiminut Alexander Stubb on koulutukseltaan filosofian tohtori. Hän on hoitanut pääministerin ja

<sup>23</sup> Kemianteollisuus työllistää pääasiassa vain toisen asteen ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulu- ja yliopistotutkinnon suorittaneita. Toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa voi suorittaa laboratorioalan perustutkinnon nimikkeellä laborantti ja ammattikorkeakouluissa laboratorioanalyytikon tutkinnon. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2017.)

Eurooppa- ja ulkomaankauppaministerin vakansseja sekä toiminut ulkoasianministerinä kahdesti. Hänellä ei esiinny järjestötaustaa. Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen on valtiotieteiden maisteri. Hänellä on kokemusta ympäristöministerin pestistä, mutta hän ei ole toiminut järjestöissä. Maa- ja metsätalousministerinä 5.5.2017 saakka toiminut Kimmo Tiilikainen on maatalous- ja metsätieteiden maisteri. Hän on työskennellyt ympäristöministerinä ja luomuyrittäjänä, järjestötaustaa hänellä ei ole. (Eduskunta 2016; Valtioneuvosto 2016.) Taulukossa 8. Sipilän hallitus vuosilta 2015– ministerien tausta ja pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 8. Sipilän hallitus vuosilta 2015–

SIPILÄ 2015–	KOULUTUS	TYÖ	JÄRJESTÖ	ARMEIJA	YHTEENSÄ
<b>PÄÄMINISTERI</b> Juha Sipilä	2 diplomi-insinööri = vastaa maisteritasoa	1.5 kansanedustaja (1) + toimitusjohtaja (0.5)	0		3.5
<b>ULKOASIAINMINISTERI</b> Timo Soini	2 valtiotieteiden maisteri	1.5 kansanedustaja (1) + Euroopan parlamentin jäsen (0.5)	0.5 nuorisjärjestö		4
<b>OIKEUSMINISTERI</b> (ja työministeri) Jari Lindström	1 kemian laborantti = ammattitutkinto	1 kansanedustaja	0		2
<b>SISÄASIAINMINISTERI</b> Petteri Orpo	2 valtiotieteiden maisteri	2.5 maa- ja metsä- talousministeri (2) + yrityspalvelujohtaja (0.5)	0.5 ylioppilaskunta		5
<b>PUOLUSTUSMINISTERI</b> Jussi Niinistö	3 filosofian tohtori	1.5 kansanedustaja (1) + sotahistorian dosentti (0.5)	0.5 suomalaisuuden liitto	1 yliluutnantti	6
<b>VALTIOVARAINMINISTERI</b> Alexander Stubb	3 filosofian tohtori	2.5 eurooppa- ja ulkomaan- kauppaministeri (2) + ulkoasianministeri x 2 + pääministeri (0.5)	0		5.5
<b>OPETUSMINISTERI</b> (ja kulttuuriministeri) Sanni Grahn-Laasonen	2 valtiotieteiden maisteri	2 ympäristöministeri	0		4
<b>MAA- ja METSÄTALOUSHALLINTO</b> (ja ympäristöministeri) Kimmo Tiilikainen	2 maatalous- ja metsätieteiden maisteri	3.5 ympäristöministeri (3) + luomuyrittäjä (0.5)	0		5.5

Seuraavassa luvussa tarkastellaan ennen Perustuslakiuudistusta muodostettujen hallitusten ministerien kokemusta, jonka jälkeen paneudutaan vastaaviin tuloksiin uudistuksen jälkeen muodostettujen hallitusten osalta. Hallituksia ja ministerien kokemuspisteitä myös vertaillaan kvantitatiivisin menetelmin ja graafisten esitysten avulla.

### 4.3 Hallitusten tarkastelua

Luvussa tarkastelen ministerien osaamisentasoa hallituksittain vuosilta 1966–1991 ja 2003–2015, jonka lisäksi tarkastelen hallituksia kokonaisuutena. Luvussa 4.3.3 kokemuspisteistä on laadittu ristiintaulukoinnit Excel-tilukkolaskentaohjelman Pivot-tilukoinneilla ja pisteet on esitetty graafisin keinoin. Kokemuspisteistä on myös laskettu keskiarvot, keskihajonta, moodi, korrelaatio, keskihajonta, minimi- ja maksimi-arvot. Korrelaatiokertoimesta on laskettu luottamusväli ja korrelaatio on myös testattu Pearsonin korrelaatiolla. Kokemuspisteitä on myös tarkasteltu hajontakaavioilla ja havainnollistettu graafisin esityksin tulosten luotettavuuden osoittamiseksi.

#### 4.3.1 Hallitukset vuosilta 1966–1991

Luvussa tuon esille ministerien osaamisentasoa seuraavien hallitusten osalta, jotka on muodostettu ennen Perustuslakiuudistusta: Paasion I hallitus 1966–1968, Karjalaisen II hallitus 1970–1971, Sorsan IV hallitus 1983–1987 ja Ahon hallitus 1991–1995. Kun pisteitä tarkastellaan ministereiden osalta, huomataan, että pätevyyspisteet sijoittuvat asteikkoon 1.5–7.5. Paasion I hallituksen ulkoasiainministeri Ahti Karjalainen on hallituksen kokenein opetusministeri Reino Oittisen ja oikeusministeri Aarre Simosen ollessa lähes yhtä pätevyitä. Karjalaisen pisteissä on huomioitava se, että hänellä oli tohtorikoulutus ja hän oli toiminut samassa vakanssissa jo kolmesti aiemmin. Valtiovarainministeri Mauno Koivisto ja puolustusministeri Sulo Suorttanen sijoittuvat kokemuksellaan suhteellisen hyvälle tasolle, kun sisäasiainministeri Martti Viitasen ja maa- ja metsätalousministeri Nestori Kaasalaisen kokemus on kohtalaista. Yllättäen pääministeri Rafael Paasio sai hallituksensa heikoimmat pisteet, jota selittää kansakoulutausta ja suhteellisen vähäinen työkokemus ennen ministerivakanssia.

Karjalaisen II hallituksen pääministeri Ahti Karjalainen oli hallituksensa kokenein. Hänellä on hallituksensa ainoana tohtoritutkinto, lisäksi hänellä oli ministerityöskentelystä aiempaa työkokemusta. Puolustusministeri Kristian Gestrin sijoittui kokemuksellaan toiseksi, jota toisaalta selittää sotilasarvon huomioiminen pisteytyksessä. Ulkoasiainministeri Väinö Leskinen, valtiovarainministeri Carl Olof Tallgren, opetusministeri Jaakko Itälä ja maa- ja metsätalousministeri Nestori Kaasalainen ovat pisteytyksessä hyvin



tasaisia, vaikka Leskisellä olikin eniten työkokemusta Kaasalaisen lisäksi. Toisaalta samanarvoisia pisteitä selittää se, että Kaasalainen oli kansakoulun käynyt, Leskinen oli koulutukseltaan ylioppilas, kun Gestrinillä ja Tallgrenilla oli korkeakoulututkinto. Hallituksen heikoimmat pisteet sai sisäasiainministeri Artturi Jämsén, mikä selittyy pitkälti kansakoulutaustalla.

Sorsan IV hallituksen pääministeri Kalevi Sorsa ja ulkoasianministeri Paavo Värynen olivat hallituksen pätevimmat ministerit. Heidän kokemustaan selittää korkeakoulutus ja aiempi kokemus ministerityöstä. Opetusministeri Kaarina Suonio sai myös korkeat pisteet, joka selittyy hänen työkokemuksellaan. Oikeusministeri Christoffer Taxell ja sisäasiainministeri Matti Ahde ovat kokemukseltaan lähes tasavertaisia, vain Ahteen opistotason koulutus toi pisteisiin eroa. Puolustusministeri Veikko Pihlajamäki, valtiovarainministeri Ahti Pekkala ja maa- ja metsätalousministeri Toivo Yläjärvi ovat samoilla pisteluvuillaan hyvällä keskitasolla, vaikka Pekkala oli vain keskikoulun käynyt. Hallituksen ministerien osaamistaso oli vahvaa keskitasoa, sillä kukaan ministereistä ei saanut alle neljää pistettä.

Ahon hallituksen kokenein oli ulkoasiainministeri Paavo Värynen, jonka tohtoritutkinto ja aiempi moninkertainen kokemus samassa ministerivakanssissa selittää tuloksen. Oikeusministeri Hannele Pokka, puolustusministeri Elisabeth Rehn ja opetusministeri Riitta Uosukainen ovat pisteissä tasaiset huolimatta Rehnin aiemmasta ministeritaustasta. Toisaalta tulosta selittää Pokan tohtoritutkinto, Uosukaisen lisensiaatin tutkinto ja Rehnin matalampi koulutustaso. Valtiovarainministeri Iiro Viinanen ja sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen ovat vain puolen pisteen päässä toisistaan suhteellisen samantasoisella kokemuksella. Pääministeri Esko Aholla on toiseksi vähiten kokemusta maa- ja metsätalousministeri Martti Puran ollessa hallituksen kokemattomin. Ahon työkokemus on vähäisempää kuin Puran, mutta toisaalta Puran opistotason tutkinto oli Ahon korkeakoulututkintoa matalampi.

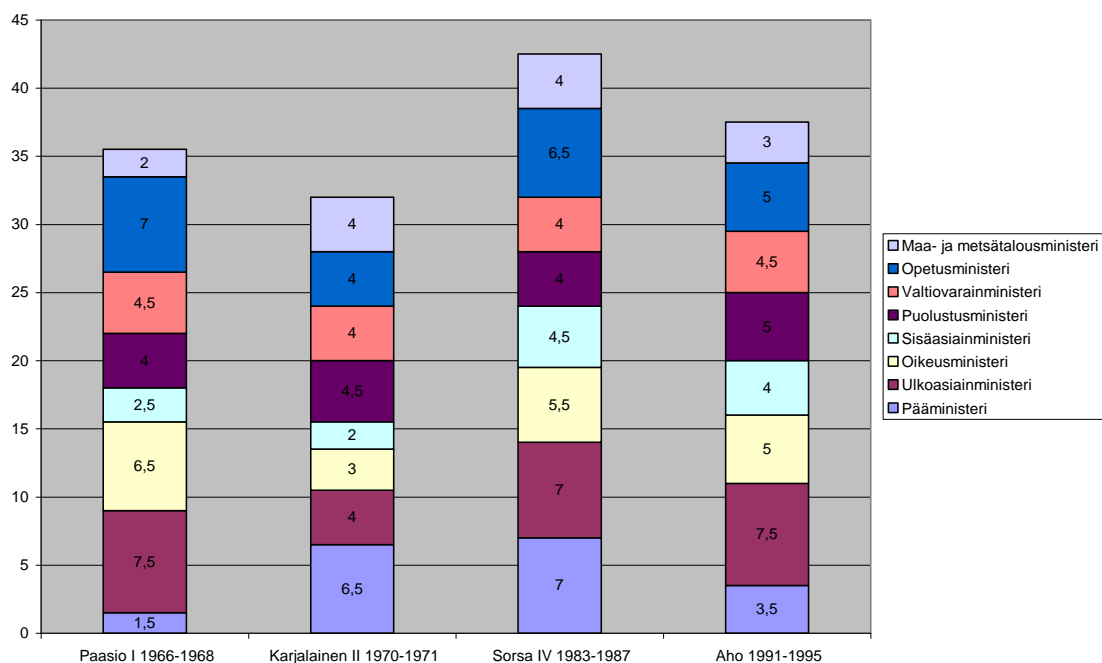
Pisteitä kokonaisuutena tarkastellessa voidaan todeta, että Sorsan IV hallitus sai korkeimmat kokemuspisteet keskiarvon ollessa 5.3. Ahon hallitus on kokemukseltaan toiseksi pätevintä 4.7 keskiarvolla Paasion I hallituksen ollessa hieman kokemattomampi keskiarvon ollessa 4.4 huolimatta kolmen ministerin saamista korkeista pisteistä. Karjalaisen II hallituksen osaamistaso on vähäisintä keskiarvolla 4.0. Hallitusten

kokonaiskokemuspisteiden 147.5 keskiarvoksi saatiin 18.4, josta yksittäisen ministerin keskiarvoksi saadaan 4.6. Taulukossa 9. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991 ministerien pisteytys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 9. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991

Hallitukset ennen Perustuslakiuudistusta	Paasio I 1966–1968	Karjalainen II 1970–1971	Sorsa IV 1983–1987	Aho 1991–1995	Kokonaiskokemus- pisteet
Pääministeri	1.5	6.5	7.0	3.5	18.5
Ulkoasiainministeri	7.5	4.0	7.0	7.5	26.0
Oikeusministeri	6.5	3.0	5.5	5.0	20.0
Sisäasiainministeri	2.5	2.0	4.5	4.0	13.0
Puolustusministeri	4.0	4.5	4.0	5.0	17.5
Valtiovarainministeri	4.5	4.0	4.0	4.5	17.0
Opetusministeri	7.0	4.0	6.5	5.0	22.5
Maa- ja metsätalousministeri	2.0	4.0	4.0	3.0	13.0
<b>Yhteensä</b>	<b>35.5</b>	<b>32.0</b>	<b>42.5</b>	<b>37.5</b>	<b>147.5</b>
keskiarvo	4.4	4.0	5.3	4.7	<b>18.4</b>

Kokemuspisteistä laadittiin myös ristiintaulukoinnit Pivot-tilastoja hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 2. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



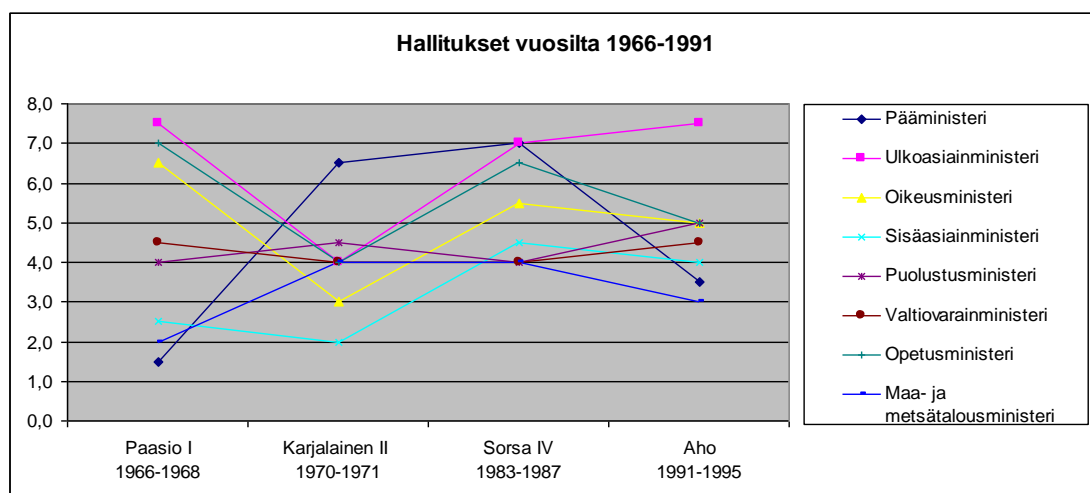
Kuvio 2. Ministerien pisteet vuosilta 1966–1991

Ennen Perustuslakiuudistusta muodostettujen hallitusten 1966–1991 ministerien kokemuspisteitä tarkastellessa voitaisiin päätellä, että kaikki ne, jotka ylittävät keskiarvon 4.6 olisivat eksperttejä ministeritehtävään. Näin ollen 62 % ministereistä oli eksperttejä ja 38 % amatöörejä. Karjalaisen II hallituksessa oli eniten eksperttejä ja näin ollen myös vähiten amatöörejä huolimatta siitä, että hallitus sai heikoimmat kokonaispisteet. Paasio I hallituksessa oli hieman vähemmän eksperttejä huolimatta siitä, että muutamalla ministerillä oli korkeammat kokemuspisteet kuin Karjalaisen II hallituksen ministereillä. Sorsan IV ja Ahon hallituksissa oli eksperttejä ja amatöörejä yhtä paljon, vaikka Sorsan IV hallitus sai korkeimmat kokemuspisteet. Toisaalta luvussa 4.3.3 vertaillaan kaikkia tarkastelussa olleita ministereitä myös tältä näkökannalta ja esitetään kokonaisuutena jako ekspertteihin ja amatööreihin. Taulukossa 10. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–1991 havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 10. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–1991

Hallitukset vv. 1966–1991	Paasio I 1966–1968	Karjalainen II 1970–1971	Sorsa IV 1983–1987	Aho 1991–1995	Yht.	%-osuus
Amatööri	3	1	4	4	12	38 %
Ekspertti	5	7	4	4	20	62 %
ero	-2	-6	0	0	-8	100 %

Ministereiden kokonaiskokemuspisteitä tarkastellessa huomataan, että eniten kokemuspisteitä saivat ulkoasiainministerit, joka selittyy sillä, että heillä oli aiempaa kokemusta ministeritehtävistä ja toisaalta kolmella oli myös tohtoritutkinto. Toiseksi eniten kokemuspisteitä saaneiden opetusministerien kohdalla esiintyy jonkin verran hajontaa, mikä johtuu työkokemuksen erilaisuudesta. Oikeusministerit ja pääministerit ovat pisteissä suhteellisen lähellä toisiaan. Puolentoista pisteen ero oikeusministerien eduksi selittyy yksittäisten ministerien matalammasta koulutustasosta tai vähäisemmästä työkokemuksesta. Puolustusministerit ja valtiovarainministerit ovat pisteiden mukaan hyvin tasaisia, vaikka tarkemmin tutkittaessa eroja löytyy niin koulutuksen kuin työkokemuksenkin osalta. Maa- ja metsätalousministerien sekä sisäasiainministerien kokemus on ollut heikointa johtuen Kaasalaisen kansakoulusta sekä Viitasen ja Jämsénin koulutus- ja työtaustasta. Kuviossa 3. Hallitukset vuosilta 1966–1991 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



Kuvio 3. Hallitukset vuosilta 1966–1991

#### 4.3.2 Hallitukset vuosilta 2003–2015

Luvussa tuodaan esille ministerien kokemus seuraavien hallitusten osalta, jotka on muodostettu Perustuslakiuudistuksen jälkeen: Jäätteenmäen hallitus 2003–2003, Vanhasen II hallitus 2007–2010, Kataisen hallitus 2011–2014 sekä nykyinen eli Sipilän hallitus, joka aloitti 29.5.2015. Hallitusten pätevyyspisteet sijoittuvat asteikkoon 2.0–8.5. Jäätteenmäen hallituksen ulkoasianministeri Erkki Tuomioja on hallituksen kokenein oikeusministeri Johannes Koskisen ollen toisena alemman tutkintonsa johdosta. Sisäasiainministeri Kari Rajamäki ja valtiovarainministeri Antti Kalliomäki olivat kokemattomimpia, Rajamäki lähinnä työkokemus- ja Kalliomäki koulutustaustansa vuoksi. Yhteispisteille sijoittuivat pääministeri Anneli Jäätteenmäki, puolustusministeri Matti Vanhanen, opetusministeri Tuula Haatainen ja maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja. Lähemmässä tarkastelussa kuitenkin ilmeni ministerien välillä koulutus- ja työkokemuseroja samoista pisteluvuista huolimatta.

Vanhasen II hallituksen kokenein on pääministeri Matti Vanhanen ulkoasianministeri Ilkka Kanervan ollessa toiseksi kokenein. Puolentoista pisteen ero Vanhasen eduksi johdettiin aiemmasta kokemuksesta samassa vakanssissa. Puolustusministeri Jyrki Häkämies ja valtiovarainministeri Jyrki Katainen ovat koulutus- ja työkokemustaustaltaan yhdenmukaisia. Oikeusministeri Tuija Brax ja opetusministeri Sari Sarkomaa ovat yhteispisteillään hyvää keskitasoa. Braxilla on alempi tutkinto kuin Sarkomaalla, mutta toisaalta hänellä on relevantimpaa työkokemusta. Sisäasiainministeri Anne Holmlund ja maa- ja

metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila ovat hallituksen kokemattomimmat ministerit. Anttila on Holmlundia koulutetumpi, mutta Holmlundilla on enemmän oleellista työkokemusta.

Kataisen hallituksen ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja erottuu hallituksesta korkeimmilla kokemuspisteillään, joita selittää tohtoritutkinto ja aiempi kolminkertainen kokemus saman vakanssin hoitamisesta. Toiseksi pätevin on maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen, jolla on myös aiempaa kokemusta samasta pestistä. Pääministeri Jyrki Katainen ja puolustusministeri Stefan Wallin ovat tasapisteissä, heillä on samantasoinen koulutus ja työkokemustausta. Opetusministeri Jukka Gustafsson on sisäasiainministeri Päivi Räsästä ja valtiovarainministeri Jutta Urpilaista hieman pätevämpi, sillä hänellä on relevantimpaa aiempaa työkokemusta. Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson on hallituksen kokemattomin, vaikka hänellä on vakanssiinsa nähden oleellista työkokemusta.

Sipilän hallituksen kokenein on puolustusministeri Jussi Niinistö. Jo hallituksen muodostamisen yhteydessä hänen valintaansa pidettiin erityisansiona. Valtiovarainministeri Alexander Stubb ja maa- ja metsätalousministeri Kimmo Tiilikainen ovat kokemuspisteissään tasavahvoja. Erottuvina tekijöinä ilmenee kuitenkin Stubbin tohtorikoulutus ja Tiilikaisen aiempi relevantti työkokemus. Sisäasiainministeri Petteri Orpon puolentoista pisteen ero Stubbin eduksi selittyy alemmasta tutkinnosta ja Tiilikaiseen nähden vähäisemmästä työkokemuksesta. Ulkoasiainministeri Timo Soinilla ja opetusministeri Sanni Grahn-Laasosella on tasavahvaa kokemusta, sillä heidän koulutustaustansa on samankaltainen, erona on lähinnä Soinin työkokemustausta, jota kompensoi järjestötoiminta. Pääministeri Juha Sipilän kokemus on toiseksi vähäisintä oikeusministeri Jari Lindströmin ollessa hallituksen kokemattomin. Lindströmin pisteitä selittää matala koulutustaso ja vähäinen työkokemus, kun Sipilällä on korkeampi tutkinto ja relevantimpaa työkokemusta.

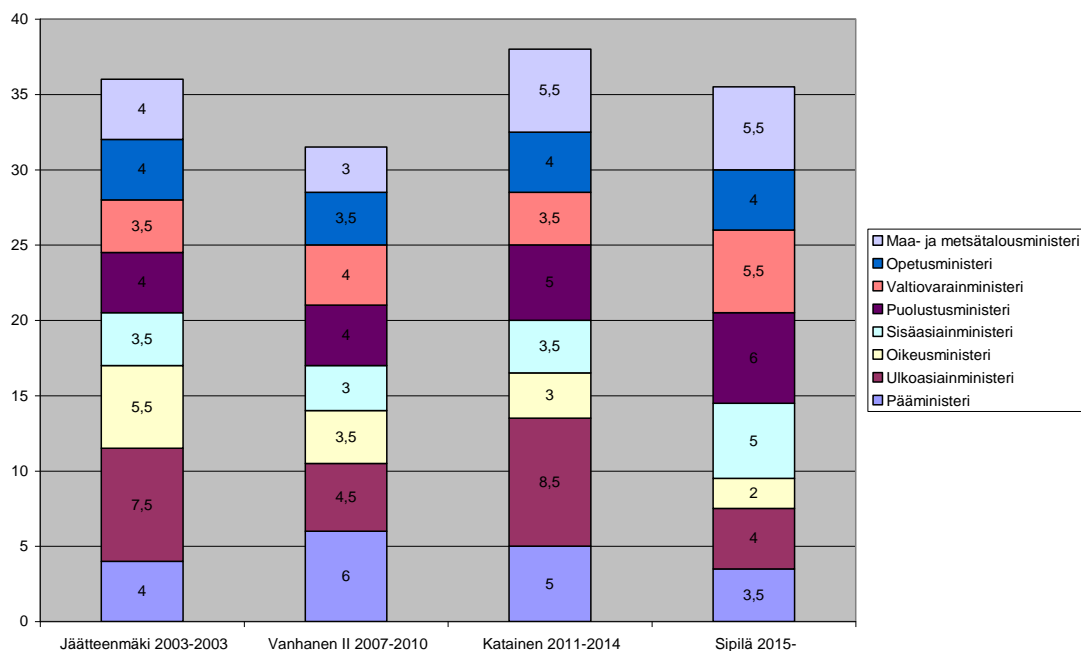
Pisteitä tarkastellessa voidaan todeta, että Kataisen hallitus sai korkeimmat kokemuspisteet keskiarvon ollessa 4.8. Jäätteenmäen hallitus oli toiseksi kokenein 4.5 keskiarvoltaan Sipilän hallituksen kokemuksen ollessa keskiarvolla 4.4 toiseksi vähäisintä. Vanhasen II hallitus sai heikoimmat keskiarvolla 3.9. Ministerien ammattitaito oli siten suhteellisen hyvällä tasolla. Hallitusten kokonaiskokemuspisteiden 141.0 keskiarvo oli

17.6, josta yksittäisen ministerin keskiarvoksi saadaan 4.4. Taulukossa 11. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015 ministerien pisteitys havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 11. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015

Hallitukset Perustuslaki-uudistuksen jälkeen	Jäätteenmäki 2003–2003	Vanhanen II 2007–2010	Katainen 2011–2014	Sipilä 2015–	Kokonaiskokemuspisteet
<b>Pääministeri</b>	4.0	6.0	5.0	3.5	18.5
<b>Ulkoasiainministeri</b>	7.5	4.5	8.5	4.0	24.5
<b>Oikeusministeri</b>	5.5	3.5	3.0	2.0	14.0
<b>Sisäasiainministeri</b>	3.5	3.0	3.5	5.0	15.0
<b>Puolustusministeri</b>	4.0	4.0	5.0	6.0	19.0
<b>Valtiovarainministeri</b>	3.5	4.0	3.5	5.5	16.5
<b>Opetusministeri</b>	4.0	3.5	4.0	4.0	15.5
<b>Maa- ja metsätalousministeri</b>	4.0	3.0	5.5	5.5	18.0
<b>Yhteensä</b>	<b>36.0</b>	<b>31.5</b>	<b>38.0</b>	<b>35.5</b>	<b>141.0</b>
keskiarvo	4.5	3.9	4.8	4.4	17.7

Edellä olevan mukaisesti pisteityksistä on laadittu ristiintaulukoinnit Pivot-tilaukoita hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 4. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



Kuvio 4. Ministerien pisteet vuosilta 2003–2015

Perustuslakiuudistuksen jälkeen muodostettujen hallitusten ministerien kokemuspisteitä tarkastellessa voitaisiin päätellä, että kaikki ne, jotka ylittävät keskiarvon 4.4 olisivat

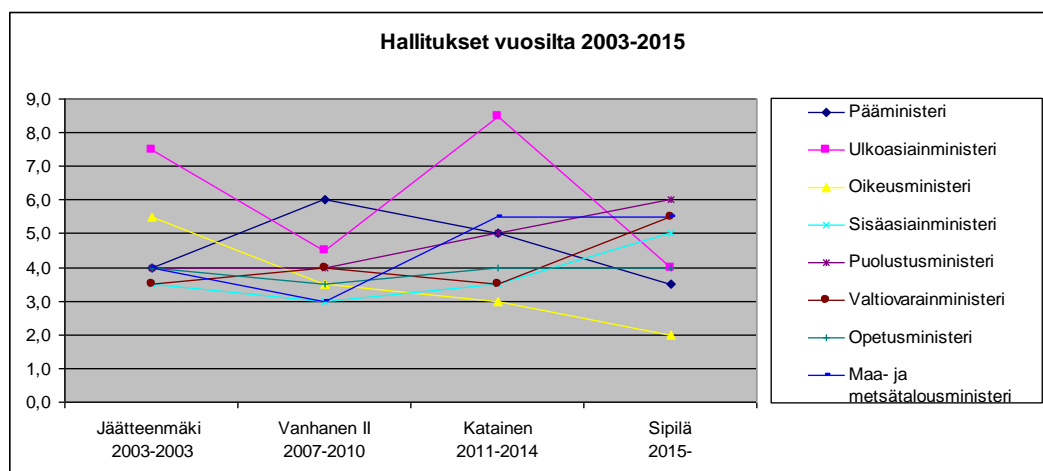
eksperttejä ministeritehtävään. Näin ollen 66 % ministereistä oli eksperttejä ja 34 % amatöörejä. Vanhasen II hallituksessa oli eniten eksperttejä ja näin ollen myös vähiten amatöörejä huolimatta siitä, että puolella hallituksen ministereistä oli työkokemusta lähinnä kansanedustajan tehtävistä ja että hallitus sai heikoimmat kokonaispisteet. Jäätteenmäen hallituksessa oli lähes yhtä paljon eksperttejä, vaikka hallitus oli kokonaispisteissä toinen. Kataisen ja Sipilän hallituksissa oli eksperttejä ja amatöörejä yhtä paljon, vaikka Kataisen hallitus sai korkeimmat kokemuspisteet. Toisaalta luvussa 4.3.3 vertailaan kaikkia tarkastelussa olleita ministereitä myös tältä näkökannalta ja esitetään kokonaisuutena jako ekspertteihin ja amatööreihin. Taulukossa 12. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 2003–2015 havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 12. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 2003–2015

Hallitukset vv. 2003–2015	Jäätteenmäki 2003–2003	Vanhanen II 2007–2010	Katainen 2011–2014	Sipilä 2015–	Yht.	%-osuus
Amatööri	2	1	4	4	11	34 %
Ekspertti	6	7	4	4	21	66 %
ero	-4	-6	0	0	-10	100 %

Vuosien 2003–2015 hallitusten ministereiden kokonaiskokemuspisteissä ulkoasiainministerit saivat eniten kokemuspisteitä. Tämä selittyy pitkälti Tuomiojan koulutus- ja työtaustalla, sillä hän oli ulkoasiainministerinä sekä Jäätteenmäen että Kataisen hallituksessa. Toiseksi eniten pisteitä saivat puolustusministerit, joilla kaikilla oli korkeakoulututkinto. Eroja esiintyi lähinnä työkokemuksen osalta. Pääministerien ja maa- ja metsätalousministerien suhteellisen tasaisesta pisteityksestä huolimatta eroja löytyi yksittäisten ministerien koulutus- ja työkokemustaustasta. Valtiovarainministereillä on suhteellisen hyvää kokemusta opetusministerien pisteen eron selittyessä Stubbin paremmalla koulutuksella ja työkokemuksella. Sisäasiainministereiden kokemus oli toiseksi vähäisintä oikeusministerien ollessa kokemattomimpia huolimatta Koskisen korkeista pisteistä. Oikeusministerit ovat saaneet ehkä odotetustikin heikoimmat kokonaispisteet, mikäli tarkastelee kolmanteen tutkimuskysymykseen liittyen Perustuslakiuudistusta, jonka mukaan heiltä ei enää 2000-luvulla vaadita oikeustieteen tutkintoa. Toisaalta tässä yhteydessä on mainittava, että vain Sipilän hallituksen oikeusministeriltä puuttuu kyseinen koulutus, muiden hallitusten oikeusministereillä koulutuspätevyys edelleen täyttyy

työkokemuksen ollessa kuitenkin muita ministereitä vähäisempää. Kuviossa 5. Hallitukset vuosilta 2003–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.

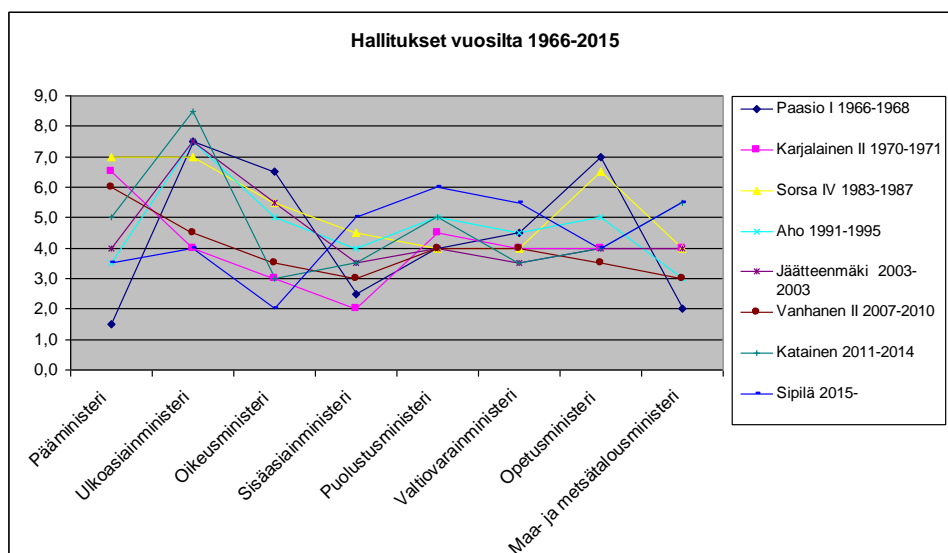


Kuvio 5. Hallitukset vuosilta 2003–2015

#### 4.3.3 Vertailua hallitusten välillä

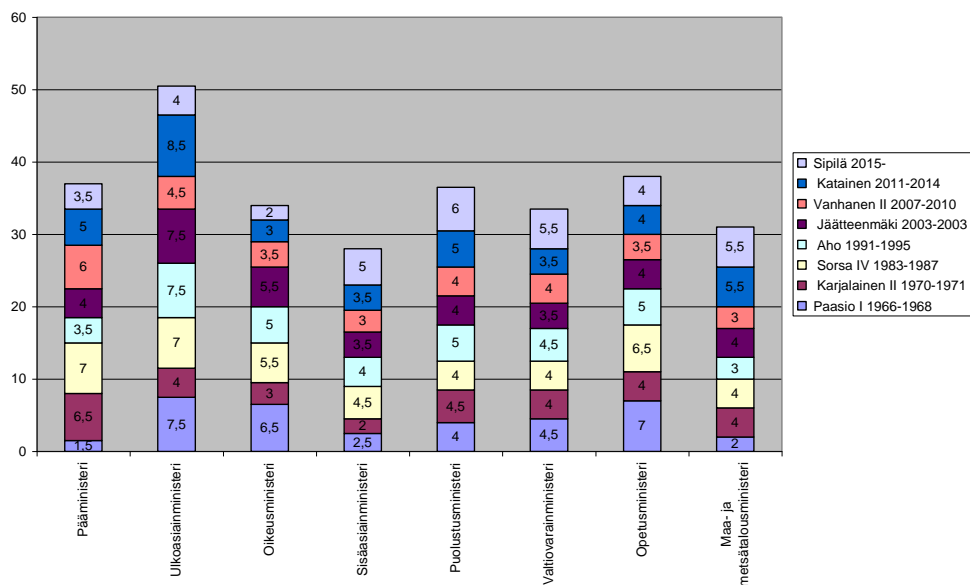
Luvussa vertaillaan hallituksia vuosilta 1966–1991 ja 2003–2015 saatujen tulosten osalta. Kun ministereiden kokemuspisteistä laadittuja taulukkoja 9 ja 11 verrataan toisiinsa, havaitaan, että ennen Perustuslakiuudistusta toimineet hallitukset ovat kokonaispisteityksen perusteella hieman kokeneempia kokonaiskokemuspisteillään 147.5 ja keskiarvolla 4.6 kuin Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineet hallitukset kokonaiskokemuspisteillään 141.0 ja keskiarvolla 4.4. Hallitusvertailussa on todettava, että Sorsan IV hallituksen ministerit ovat kokeneimpia. Kataisen hallitus sijoittuu kokemuspisteissä toiseksi puolen pisteen erolla Ahon hallitukseen nähden. Jäätteenmäen hallitus on sijoittunut neljänneksi Paasion I ja Sipilän hallitusten ollessa kokemukseltaan samantasoisia. Paasion I hallituksen yksittäisillä ministereillä on kuitenkin korkeampia pisteitä kuin Sipilän hallituksen ministereillä, tosin Sipilän hallituksessa on tasaisempaa kokemusta. Karjalaisen II hallituksen ministerien kokemus on toiseksi vähäisintä. Vanhasen II hallituksen ministerien kokemus on heikointa. Kuviossa 6. Hallitukset vuosilta 1966–2015 pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



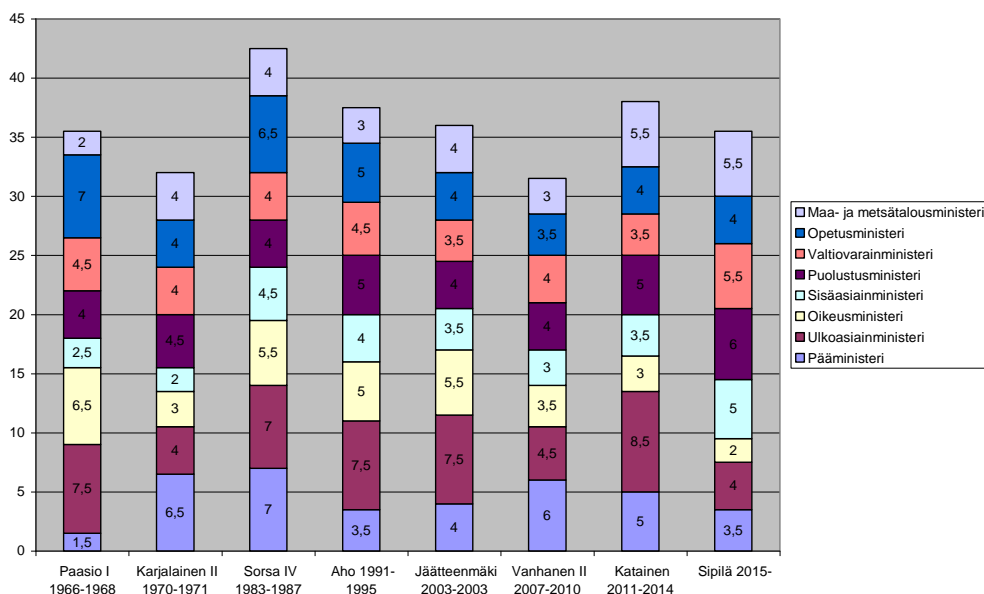


Kuvio 6. Hallitukset vuosilta 1966–2015

Pisteytyksistä on laadittu ristiintaulukoinnin Pivot-taulukoinnilla ja graafisesti esitettyinä Kuviossa 7. Ministerien kokonaispisteytys vuosilta 1966–2015 ja Kuviossa 8. Hallitusten kokonaispisteytys vuosilta 1966–2015 pisteet havainnollistuvat selkeämmin.



Kuvio 7. Ministerien kokonaispisteytys vuosilta 1966–2015



Kuvio 8. Hallitusten kokonaispisteitys vuosilta 1966–2015

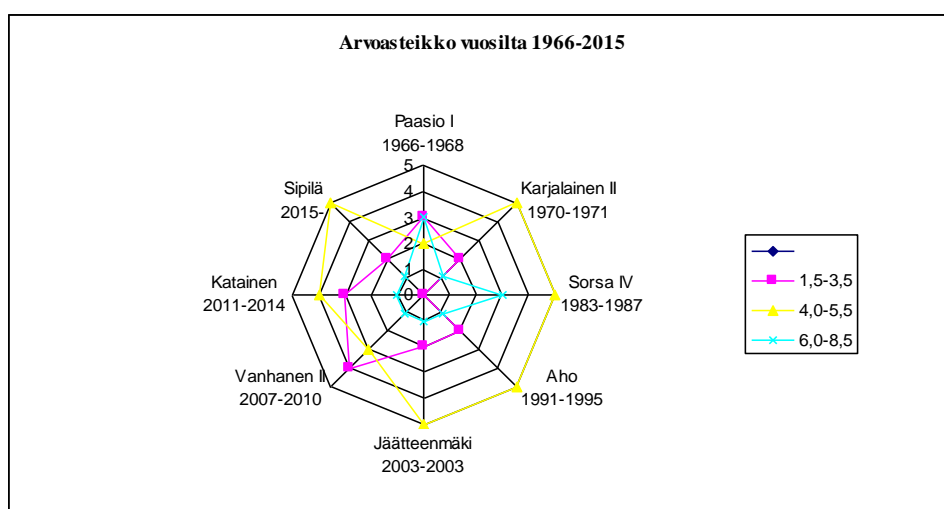
Kun hallituksia tarkastellaan kokonaisuutena, havaitaan, että kokemus on ennen Perustuslakiuudistusta suhteellisen hyvällä tasolla huolimatta siitä, että 22 % ministereistä sijoittui arvojen 1.5–3.5 tasolle. Yli puolet eli 53 % ministereistä sijoittui asteikkoon 4.0–5.5 ja 25 % asteikkoon 6.0–7.5. Perustuslakiuudistuksen jälkeen muodostettujen hallitusten osalta 34 % ministereistä sijoittui asteikolle 2.0–3.5, enemmistö eli 53 % sijoittui asteikolle 4.0–5.5 ja 13 % asteikkoon 6.0–8.5. Pisteytyksen minimi oli 1.5 ja maksimi 8.5 moodin ollessa 4. Pisteistä saatu korrelaatiokerroin oli 0.433 ja keskihajonta oli 1.492. Yhteenvedona huomioitakoon, että 28 % ministereistä sijoittui asteikkoon 1.5–3.5, 53 % asteikkoon 4.0–5.5 ja 19 % asteikkoon 6.0–8.5. Taulukossa 13. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015 pistearvojen sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 13. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015

Hallitukset vv. 1966–2015	Paasio I 1966–1968	Karjalainen II 1970–1971	Sorsa IV 1983–1987	Aho 1991–1995	Jäätteen- mäki 2003–2003	Vanhanen II 2007–2010	Katainen 2011–2014	Sipilä 2015–	Yht.	%- osuus
1.5–3.5	3	2	0	2	2	4	3	2	18	28 %
4.0–5.5	2	5	5	5	5	3	4	5	34	53 %
6.0–8.5	3	1	3	1	1	1	1	1	12	19 %
<b>Yhteensä</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>100 %</b>

Kokonaisuutena tarkastellen 1.5–3.5 asteikolla oli eniten ministereitä Vanhasen II hallituksessa Paasion I ja Kataisen hallitusten ollen pisteytyksissä suhteellisen lähellä

toisiaan. Sorsan IV hallituksessa kukaan ministereistä ei saanut alle 4.0 pistettä, sen sijaan Karjalaisen II, Ahon, Jäätteenmäen ja Sipilän hallituksissa kaksi ministeriä sijoittui kyseisiin arvoihin. Asteikkoon 4.0–5.5 sijoittui enemmistö ministereistä, tosin Paasion I ja Vanhasen II hallitusten ministereitä oli vähiten kyseisessä asteikossa. Lähes kaikissa hallituksissa vain yksi ministeri sijoittui asteikkoon 6.0–8.5, poikkeuksena Paasion I ja Sorsan IV hallitukset, joissa molemmissa kolme ministeriä oli ansioituneimpia kokonaispisteiden perusteella. Kuviossa 9. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015 pistearvojen sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



Kuvio 9. Arvoasteikko vuosilta 1966–2015

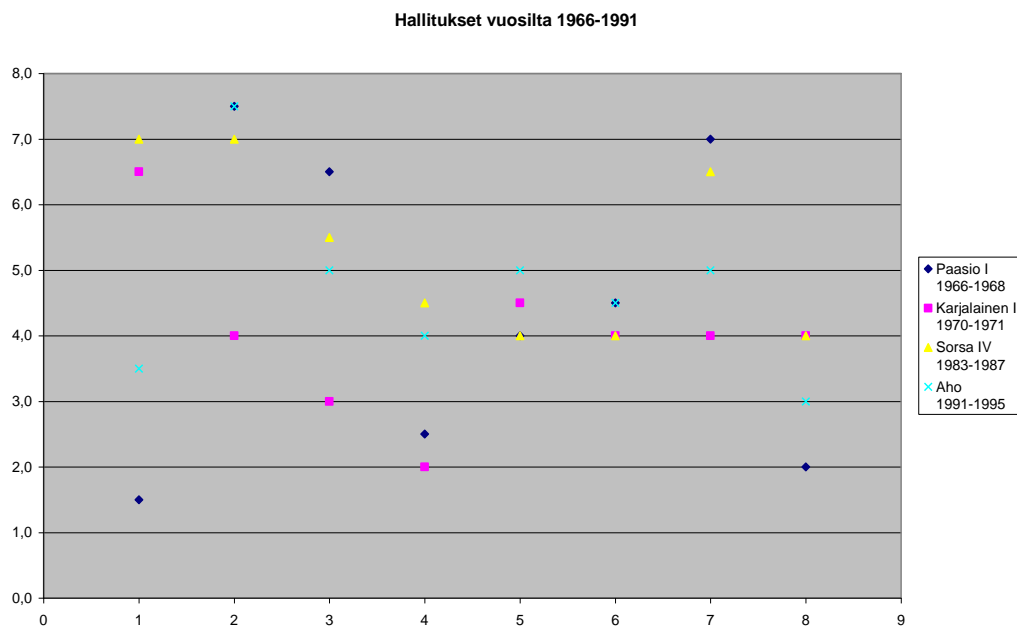
On kuitenkin huomioitava, että saatujen tulosten mukaan ministerien osaamistaso on suhteellisen tasavertaista hallitusten vuosilta 1966–1991 eduksi kuuden pisteen erolla. Ministerien pisteytyksiä tarkastellessa ennen Perustuslakiuudistusta muodostettujen hallitusten 1966–1991 osalta on todettava, että Sorsan IV hallitus oli kokonaispisteytyksessä kokenein. Korkeimmat yksittäiset pisteet saivat kuitenkin Paasion I hallituksen ulkoasiainministeri Ahti Karjalainen ja Ahon hallituksen ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen. Karjalaisen II hallitus sai heikoimmat kokemuspisteet. Perustuslakiuudistuksen jälkeen muodostettujen hallitusten 2003–2015 osalta korkeimmat kokemuspisteet sai Kataisen hallitus, jonka ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja oli myös kokenein kaikista tarkastelluista hallituksista. Vanhasen II hallitus oli pisteytyksen perusteella kokemattomin.

Luvuissa 4.3.1 ja 4.3.2 olen huomionut, ovatko Suomen ministerit eksperttejä vai amatöörejä ministerin vaatimaan tehtävään. On kuitenkin oleellista huomioda ministerien kokemus kokonaisuutena sekä että jälkeen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten osalta. Kaikkien tarkastelussa olleiden hallitusten kokonaiskokemuspisteet ovat yhteensä 288.5, josta keskiarvoksi saadaan 4.5. Näin ollen kaikki ne ministerit, joiden kokemuspisteet ylittävät kyseisen keskiarvon voitaneen katsoa olevan eksperttejä ministerin tehtävään ja keskiarvon alittavat amatöörejä. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen *Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävänsä hoitamiseen* osalta on todettava, että tutkimukseen valituista ministereistä 64 % on eksperttejä ja amatöörejä 36 %. Kokonaisuutena tarkastellen Karjalaisen II ja Vanhasen II hallituksissa on eniten eksperttejä ja vähiten amatöörejä. Jäätteenmäen hallituksessa on lähes yhtä paljon eksperttejä kuin edellisissä, kun Paasion I hallituksessa on Jäätteenmäen hallitukseen nähden vain yhden ministerin ero eksperteissä ja siten myös amatööreissä. Sorsan IV, Ahon, Kataisen ja Sipilän hallituksissa eksperttejä ja amatöörejä on suhteellisesti yhtä paljon huolimatta siitä, että Sorsan IV hallituksessa muutamalla ministerillä oli korkeimmat kokemuspisteet. Taulukosta 14. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–2015 jakauma havainnollistuu selkeämmin.

Taulukko 14. Jako ekspertteihin ja amatööreihin vuosilta 1966–2015

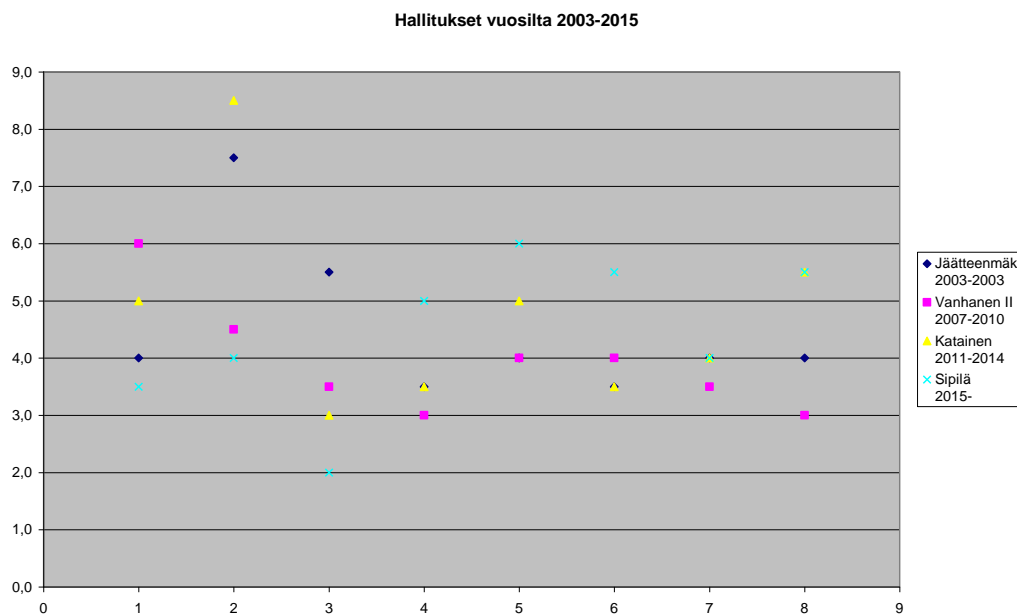
Hallitukset vv. 1966–2015	Paasio I 1966–1968	Karjalainen II 1970–1971	Sorsa IV 1983–1987	Aho 1991–1995	Jäätteen- mäki 2003–2003	Vanhanen II 2007–2010	Katainen 2011–2014	Sipilä 2015-	Yht.	%- osuus
Amatööri	3	1	4	4	2	1	4	4	23	36 %
Ekspertti	5	7	4	4	6	7	4	4	41	64 %
ero	-2	-6	0	0	-4	-6	0	0	-18	100 %

Ministerien kokemuspisteytystä tarkasteltiin myös Excel-tilukkolaskentaohjelman hajontakaavioiden avulla. Ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten ministerien kokemuspisteiden osalta on huomioitava, että havaintopisteet ovat melko satunnaisesti jakautuneet, jolloin hajontakaaviossa ei ole näin ollen merkittävää yhteyttä. Kuviosta 10 havaintopisteet havainnollistuvat selkeämmin.



Kuvio 10. Hajontakaavio vuosilta 1966–1991

Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten ministerien kokemuspisteiden osalta on huomioitava, että havaintopisteet ovat suhteellisen tasaisesti jakautuneet, joka viittaa positiiviseen riippuvuuteen. Kuviosta 11 havaintopisteet havainnollistuvat selkeämmin.



Kuvio 11. Hajontakaavio vuosilta 2003–2015

Hallitusten ministerien kokemuspisteitä tutkiessa testattiin myös korrelaatiokerrointa ja luottamusväliä. Otokoko oli 64 ministeriä, josta laskettuna korrelaatiokerroin oli 0,433 95 % luottamustasolla. Kun tarkastellaan, onko korrelaatio nolasta poikkeava, huomataan, että 2-suuntainen p-arvo on 0,000 (0,0004 eli 0,04 %), jolloin ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta tarkastelluiden hallitusten ministerien kokemuksen välillä ei ole suoraviivaista riippuvuutta. Kun tarkastellaan yksinomaan korrelaation positiivisuutta tai negatiivisuutta eli 1-suuntaista p-arvoa, huomataan, että 1-suuntainen p-arvo on 0,000 (0,0002 eli 0,02 %). Kun p-arvo on pieni eli alle 0,05 (5 %) ”korrelaation yleistyminen perusjoukkoon saa tukea”, jolloin p-arvoa ”pidetään riittävänä näyttönä perusjoukossa esiintyvän korrelaation puolesta” (Tampereen yliopisto 2004). Näin ollen ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta tarkastelluiden hallitusten ministerien kokemuksen välillä on positiivinen korrelaatio. Luottamusvälin alaraja on 0,2095 ja yläraja 0,6135. Taulukko 15. Korrelaatiokertoimen testaaminen ja luottamusväli havainnollistaa tilanteen selkeämmin.

Taulukko 15. Korrelaatiokertoimen testaaminen ja luottamusväli

Korrelaatiokertoimen testaaminen ja luottamusväli	
Otokoko	64
Otoksesta laskettu korrelaatiokerroin	0,433
Luottamustaso	95,0 %
<i>testimuuttujan arvo</i>	3,7824
<i>luottamustason mukainen kriittinen arvo</i>	1,9600
p-arvo (2-suuntainen)	0,0004
p-arvo (1-suuntainen)	0,0002
Luottamusvälin alaraja	0,2095
Luottamusvälin yläraja	0,6135

Korrelaatiota testattiin myös SPSS-ohjelmalla ja valinnaksi muodostui Pearsonin korrelaatio, jolla 2-suuntainen p-arvo oli 0,011 eli 0.05 tasolla merkittävä ja 1-suuntainen p-arvo 0,006 eli 0.01 tasolla merkittävä. Kuvio 12. Pearsonin korrelaatio havainnollistaa asiaa selkeämmin.

Correlations		ennen	jälkeen
ennen	Pearson Correlation	1	,443*
	Sig. (2-tailed)		,011
	N	32	32
jälkeen	Pearson Correlation	,443*	1
	Sig. (2-tailed)	,011	
	N	32	32

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Correlations		ennen	jälkeen
ennen	Pearson Correlation	1	,443**
	Sig. (1-tailed)		,006
	N	32	32
jälkeen	Pearson Correlation	,443**	1
	Sig. (1-tailed)	,006	
	N	32	32

\*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Kuvio 12. Pearsonin korrelaatio

Tutkimuksen kolmanteen tutkimuskysymykseen *Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* on näin ollen todettava, että tutkimukseen valittujen hallitusten ministerien ammattitaidossa Perustuslakiuudistuksella oli ministerien osalta merkitystä lähinnä Sipilän hallituksen osalta. Myös kvantitatiiviset laskelmat tukevat tätä näkemystä. Luvussa viisi kysymykseen kuitenkin vastataan tarkemmin.

Seuraavassa luvussa kokoaan ministerien ammattitaitoon liittyvät osa-alueet yhteen. Lisäksi vertailen ministerien osaamisentasoa ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten välillä ja tarkastelen myös kokonaistilannetta jokaisen neljän osa-alueen osalta. Kaikista osa-alueista on myös muodostettu Pivot-Taulukot ja graafiset esitykset.

#### 4.3.4 Kooste ministerien ammattitaitoon liittyvistä osa-alueista

Koulutustasoa tarkastellessa voidaan todeta, että ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten 1966–1991 osalta ylempää korkeakoulututkintoa<sup>24</sup> esiintyi 53 %, alemmaa korkeakoulututkintoa 22 %, opistotason tai ammatillista koulutusta 6 % ja kansakoulu- tai ylioppilastason koulutusta 19 % ministereistä. Vertailun vuoksi huomioon, että Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten 2003–2015 osalta ministereiden koulutus painottuu selkeästi korkeakoulututkintoon, sillä ylempää tutkintoa esiintyi 75 % ministereistä ja alemmaa 16 %. Opistotason koulutusta oli 9 % ministereistä, peruskoulupohjaa ei esiintynyt lainkaan. Kaikkien tarkastelussa olleiden ministerien koulutuksen osalta voidaan siis todeta, että ylempää korkeakoulututkintoa oli 64 %, alemmaa korkeakoulututkintoa 19 %, opistotason tai ammatillista koulutusta 8 % ja kansakoulu- tai ylioppilastutkintoa 9 % ministereistä. (Excel-taulukkolaskentaohjelman desimaalisääntöjen vuoksi taulukossa on kokonaisprosenttiosuus-kohdassa 100 %, kun olen käyttänyt tutkinnoissa yhtä desimaalia, kahdella desimaalilla tuloksena olisi ollut 101 %). Taulukossa 16. Koulutustaso tutkinnoittain pisteytys on esitetty vuosien 1966–2015 havainnollisemmin.

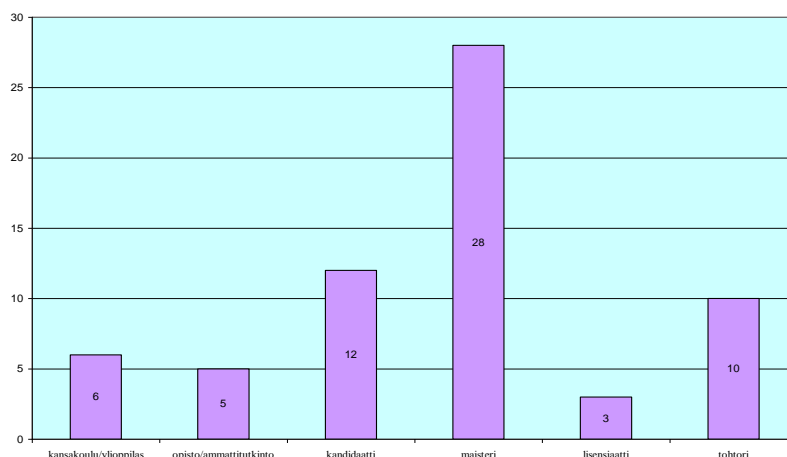
Taulukko 16. Koulutustaso tutkinnoittain

Pisteet	Tutkinto	ennen PEL	%-osuus	jälkeen PEL	%-osuus	Kokonaistilanne	%-osuus
0	kansakoulu/ylioppilas	6	19 %	0	0	6	9 %
1.0	opisto/ammattitutkinto	2	6 %	3	9 %	5	8 %
1.5	kandidaatti	7	22 %	5	16 %	12	19 %
2.0	maisteri	9	28 %	19	59 %	28	44 %
2.5	lisansiaatti	2	6 %	1	3 %	3	5 %
3.0	tohtori	6	19 %	4	13 %	10	16 %
<b>Yht.</b>		<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>64</b>	<b>100 %</b>

Pisteytyksestä laadittiin myös ristiintaulukoinnit Pivot-tilaukoita hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 13. Koulutustaso tutkinnoittain 1966–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.

<sup>24</sup> Ylemmässä korkeakoulututkinnossa on huomioitu maisterin, lisensiaatin ja tohtorin tutkinnot sekä niitä vastaavat mahdolliset muut tutkinnot.





Kuvio 13. Koulutustaso tutkinnoittain vuosilta 1966–2015

Työkokemuksen osalta huomioitakoon ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten 1966–1991 osalta, että kansanedustajan tai muun työkokemuksen omaavia ministereitä oli 19 % ja 38 % oli lisäksi muuta relevanttia työkokemusta. Aiempaa eri ministerivakanssia ei ollut kenelläkään ministerillä, sen sijaan samaa vakanssia oli aiemmin hoitanut 6 % ministereistä ja 16 % oli lisäksi muuta relevanttia työkokemusta. Samaa vakanssia kahdesti hoitaneita ministereitä oli 3 % ja 6 % oli muutakin oleellista työkokemusta. Ministereillä ei kuitenkaan ilmennyt yksinomaan kolmea tai useampaa samaa ministeripestiä, vaan 13 % oli myös relevanttia työkokemusta usean ministerivakanssin lisäksi. Kaiken kaikkiaan samaa ministerivakanssia oli hoitanut 44 % kaikista ministereistä.

Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten 2003–2015 osalta kansanedustajan tai muun työkokemuksen omaavia ministereitä oli 28 % ja yhtä usealla oli lisäksi muuta relevanttia työkokemusta. Aiemman eri ministerivakanssin kokemusta oli 19 % ministereistä ja 6 % oli myös muuta relevanttia työkokemusta. Kukaan ministereistä ei ollut aiemmin hoitanut yksinomaan samaa ministeripestiä, vaan 16 % oli myös muuta oleellista työkokemusta. Ministereillä ei kuitenkaan yksinomaan ilmennyt kahta tai useampaa saman ministeripestiä, vaan 3 % oli myös relevanttia työkokemusta usean ministerivakanssin lisäksi. Näin ollen eri ministerivakanssia oli hoitanut 25 % ministereistä ja samaa pestiä 19 %.

Kokonaisuutena tarkastellen 23 % ministereistä oli kokemusta kansanedustajan tehtävästä tai muuta huomioon otettavaa työkokemusta ja 33 % oli näiden lisäksi myös

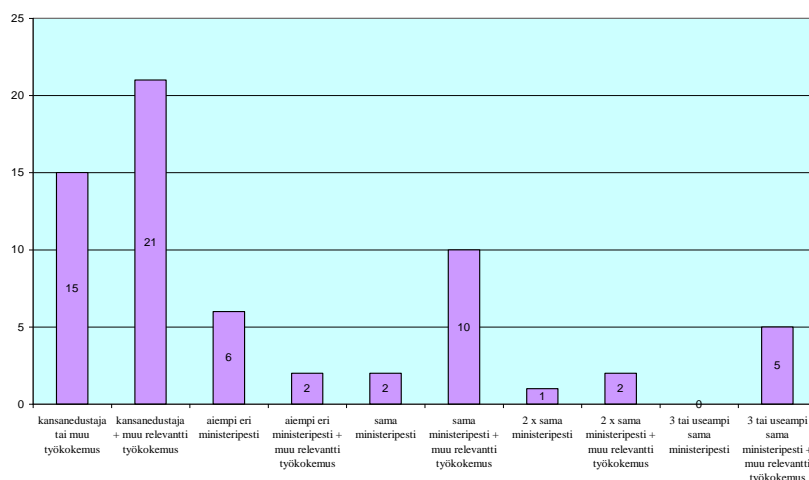
pestiin huomioitavaa relevanttia työkokemusta. Aiemman eri ministerivakanssin kokemusta oli 9 % kaikista ministereistä ja 3 % oli myös oleellista työkokemusta. Samaa vakanssia oli hoitanut 3 % ministereistä ja 16 % oli myös muuta relevanttia työkokemusta. Kahdesti samaa pestiä hoitaneita ministereitä oli 2 % ja 3 % oli myös muuta oleellista työkokemusta. Kukaan ministereistä ei täyttänyt yksinomaan pisteissä mukana ollutta 4 pisteen eli kolmen tai useamman ministerivakanssin vaadetta, vaan 8 % ministereistä oli aiempien pestiensä ohella myös muuta oleellista työkokemusta. Kaikista tarkastelussa olleista hallituksista eri ministerivakanssin hoitamisesta oli kokemusta 13 % ja saman ministeripestin hoitamisesta 31 % ministereistä. Ministereistä 44 % oli kokemusta min-kä tahansa ministerivakanssin hoitamisesta.

Kokemuspisteissä erottuivat siten ne ministerit, jotka olivat hoitaneet samaa ministerivakanssia useamman kerran. Toisaalta on huomioitava, että varsinkin Vanhasen II hallituksen ministereiden pisteissä huomioitava työkokemus koostui lähes yksinomaan kansanedustajan toimesta, eikä heillä esiintynyt pisteisiin vaikuttavaa relevanttia muuta työkokemusta. Näin ollen työkokemuksen puute vaikutti oleellisesti kyseisen hallituksen lopputulokseen. Taulukossa 17. Työkokemus pisteytys on esitetty vuosien 1966–2015 havainnollisemmin.

Taulukko 17. Työkokemus

Pisteet	Työkokemus	ennen PEL	%-osuus	jälkeen PEL	%-osuus	Kokonais-tilanne	%-osuus
1.0	kansanedustaja tai muu työkokemus	6	19 %	9	28 %	15	23 %
1.5	kansanedustaja + muu relevantti työkokemus	12	38 %	9	28 %	21	33 %
2.0	aiempi eri ministeripesti	0	0 %	6	19 %	6	9 %
2.5	aiempi eri ministeripesti + muu relevantti työkokemus	0	0 %	2	6 %	2	3 %
3.0	sama ministeripesti	2	6 %	0	0 %	2	3 %
3.5	sama ministeripesti + muu relevantti työkokemus	5	16 %	5	16 %	10	16 %
3.5	2 x sama ministeripesti	1	3 %	0	0 %	1	2 %
4.0	2 x sama ministeripesti + muu relevantti työkokemus	2	6 %	0	0 %	2	3 %
4.0	3 > x sama ministeripesti	0	0 %	0	0 %	0	0 %
4.5	3 > x sama ministeripesti + muu relevantti työkokemus	4	13 %	1	3 %	5	8 %
<b>Yht.</b>		<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>64</b>	<b>100 %</b>

Pisteytyksestä laadittiin myös ristiintaulukoinnit Pivot-tilaukoita hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 14. Työkokemus vuosilta 1966–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



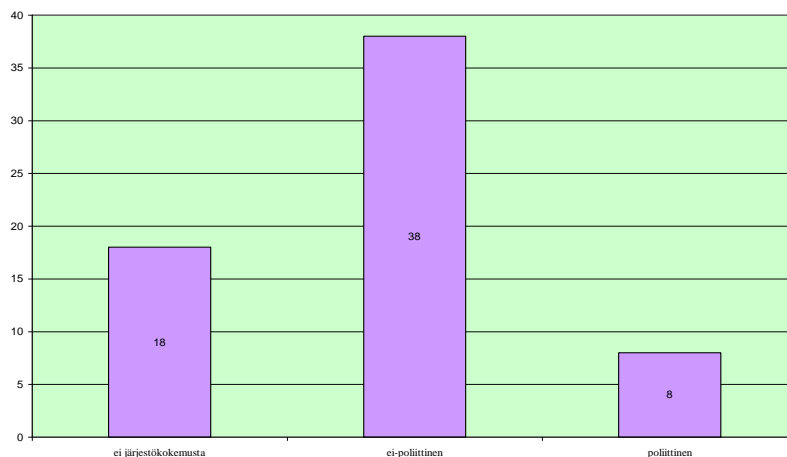
Kuvio 14. Työkokemus vuosilta 1966–2015

Järjestötaustaa oli ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten osalta 24 ministerillä eli 75 %, kun 25 % ei ollut lainkaan järjestökokemusta. Järjestötaustassa huomioitiin myös, oliko kyseessä ei-poliittinen vai poliittinen järjestö. Näin ollen järjestökokemusta omaavista ministreistä ei-poliittista järjestötoimintaa oli 63 % ja poliittista 13 % ministreistä. Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten osalta 22 ministerillä eli 69 % oli järjestötaustaa, kun 31 % ei vastaavaa kokemusta ollut. Järjestötoiminnassa mukana olleiden ministerien osalta ei-poliittista järjestötaustaa oli 56 % ja poliittista 13 % ministreistä. Kokonaisuutena tarkastellen 72 % oli järjestötaustaa, kun 28 % kaikista tarkastelluista ministreistä ei kyseistä kokemusta ollut. Järjestökokemuksesta 59 % ministreistä oli ei-poliittista ja 13 % poliittista järjestötoimintaa. Lisäksi on huomioiva, että Sipilän hallituksessa järjestötaustaa esiintyi vähiten, kun toisaalta Jäätteenmäen hallituksen kaikki ministerit olivat olleet järjestöissä mukana. Taulukossa 18. Järjestötoiminta pisteytys on esitetty vuosilta 1966–2015 havainnollisemmin.

Taulukko 18. Järjestötoiminta

Pisteet	Järjestötausta	ennen PEL	%-osuus	jälkeen PEL	%-osuus	Kokonais-tilanne	%-osuus
0	ei järjestökokemusta	8	25 %	10	31 %	18	28 %
0.5	ei-poliittinen	20	63 %	18	56 %	38	59 %
1.0	poliittinen	4	13 %	4	13 %	8	13 %
<b>Yht.</b>		<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>32</b>	<b>100 %</b>	<b>64</b>	<b>100 %</b>

Pisteytyksestä laadittiin myös ristiintaulukoinnit Pivot-taulukoita hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 15. Järjestötoiminta vuosilta 1966–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



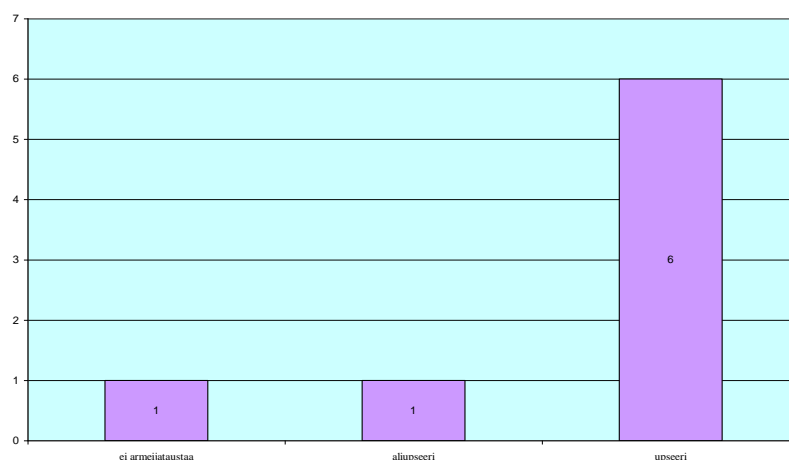
Kuvio 15. Järjestötoiminta vuosilta 1966–2015

Puolustusministerien armeijataustan osalta on huomioitava, että ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden eli hallitusten vuosien 1966–1991 osalta vain yhdellä ministerillä neljästä ei ollut armeijataustaa. Aliupseeritasoa ei ilmennyt lainkaan, sen sijaan kaikki armeijataustaa omaavat kolme ministeriä olivat upseeritasoa. Perustuslakiuudistuksen jälkeen toimineiden eli vuosien 2003–2015 osalta puolustusministereistä yksi oli aliupseeritasoa ja kolme upseeritasoa. Kokonaisuutena tarkastellen armeijataustaa oli 88 % puolustusministereistä, joista 75 % oli upseeritasoa ja noin 13 % aliupseeritasoa (Excel-taulukkolaskentaohjelman desimaalisääntöjen vuoksi taulukossa on prosenttiosuuskohdassa 13 %, kun olen käyttänyt yhtä desimaalia, kahdella desimaalilla tuloksena olisi ollut 12.5 %). Taulukossa 19. Armeijataso pisteytys on esitetty vuosien 1966–2015 havainnollisemmin.

Taulukko 19. Armeijataso

Pisteet	Armeijataso	ennen PEL	%-osuus	jälkeen PEL	%-osuus	Kokonaistilanne	%-osuus
0	ei armeijataustaa	1	25 %	0	0	1	13 %
0.5	aliupseeri	0	0	1	25 %	1	13 %
1.0	upseeri	3	75 %	3	75 %	6	75 %
<b>Yht.</b>		<b>4</b>	<b>100 %</b>	<b>4</b>	<b>100 %</b>	<b>8</b>	<b>100 %</b>

Pisteytyksestä laadittiin myös ristiintaulukoinnit Pivot-taulukoita hyödyntämällä ja graafisesti esitettynä Kuviossa 16. Armeijataso vuosilta 1966–2015 ministerien pisteiden sijoittuminen havainnollistuu selkeämmin.



Kuvio 16. Armeijataso vuosilta 1966–2015

Tutkimustulokset osoittivat kvantitatiivisten menetelmien perusteella, että ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten ja ministerien ammatillisen osaamistason välillä ei ollut kvantitatiivisesti tarkasteltuna huomattavia eroja. Keskiarvolaskelmien perusteella on kuitenkin todettava, että ennako-oletus toteutui eli ministerien osaamistaso kokemuspisteiden mukaisesti on hieman heikentynyt Perustuslakiuudistuksen eli 1.3.2000 jälkeen. Pätevyyden arvioiminen yksinomaan koulutus- ja työtausta huomioiden ei kuitenkaan ole mielekäästä, sillä myös yhteiskunnan sosiologis-filosofinen valta- ja yhteiskuntanäkemyks, poliittinen johtajuus, politikointitaito ja poliittinen luottamus asettavat omat haasteensa ministerien ammattitaidolle maailman kompleksisoitumisen myötä. Tämän vuoksi seuraavassa luvussa paneudutaan myös näihin teemoihin vastatessa kolmeen tutkimuskysymykseen kvantitatiivista ja kvalitatiivista analysointia käyttäen. Tuon myös esille, miten tutkimusta voitaisiin mahdollisesti jatkaa tulevaisuudessa ja esitän luotettavuusarvion.

## 5 Päätelmät

Pro gradu-tutkielmassa on asetettu kolme tutkimuskysymystä, joihin vastataan saatujen tulosten valossa. Vastauksissa käytetään myös kvalitatiivista analysointia. Lopuksi esitetään näkemys mahdollisesta jatkotutkimuksesta ja esitetään luotettavuusarvio.

### 5.1 Ministerit – eksperttejä vai amatöörejä

Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys oli: *Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?* Professionaaliset poliitikot ovat nousseet Weberin [1958] mukaan amatööri-poliitikkojen rinnalle (Ruostetsaari & Holttinen 2004:277 [esim. Valanta 1997, 95]). Tämä näkemys huomioiden tutkielmassa on tarkasteltu professionalismia ja eritoten ammatillistumista, jonka mittaaminen voi olla tulkinnanvaraista. Varsinaista ministerivakanssia on suhteellisen vaikea määritellä professiokäsitteistöllä, sillä eri pestien ominaisuudet vaatisivat perusteellista analyysia. Lisäksi esimerkiksi pääministerin vakanssiin voi olla haastavaa määritellä täsmällisesti, mikä tutkintonimike olisi sopivin. Toisaalta oikeusministerin tutkintoon voisi olla helpompi edellyttää jotain tiettyä tutkintoa, sillä ennen Perustuslakiuudistusta vakanssiin oli kelpoisuusehtona oikeustieteellinen loppututkinto ja lisäksi yhdeltä muulta ministeriltä edellytettiin myös vastaavaa tutkintoa (Suomen hallitusmuoto 94/1919). Tutkimuksessa täytyy kuitenkin Kepon (1998:64–65) edellyttämä ammatillistumisen tutkimukseen liittyvä aikaulottuvuus, sillä olen tarkastellut hallituksia vuosilta 1966–1991 ja 2003–2015. Tuloksia on myös analysoitu kvalitatiivisesti, sillä kvantitatiivisilla menetelmillä ei pysty täysin selittämään politiikan ja ministerien professionalisoitumisen monimuotoisuutta. Tutkimuksen luonteeseen sopien varsinainen kysymyksenasettelu hahmottui kvantitatiivisen osuuden myötä ja tulosten pohtimisen yhteydessä.

Kvantitatiivisen tutkimuksen osalta tuloksissa ilmeni, että maisterin tai sitä vastaavaa tutkintoa esiintyi eniten sekä ennen että jälkeen Perustuslakiuudistusta. Kokonaisuutena tarkastellen ylempi korkeakoulututkinto oli 64 % ministereistä ja alemmaa korkeakoulututkintoa oli 19 %, kun korkeakoulututkintoa ei ollut 17 % ministereistä. Kun tuloksia vertaa Beckmanin (2006, 116) tutkimukseen, huomataan, että vain 40 % Ruotsin

ministereistä oli tarvittavaa koulutusta. Heidar (1986, 282–285) puolestaan totesi, että Norjan puoluepoliitikoista 42 % oli korkeakoulututkinto. Suomen ministereiden korkeakoulutaso on ollut Beckmanin ja Heidarin tutkimuksiin verrattuna tutkimustulosteni mukaan korkeampi ollen 64 %. Vertailussa ilmeni, että ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten ministereistä 54 % oli korkeakoulututkinto ja uudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten ministereistä 75 %. Koulutustaso on siis suhteellisen hyvä molemmissa kategorioissa, vaikkakin hallitusten 2003–2015 ministereillä on ollut enemmän korkeakoulututkintoja ja eritoten maisterin tutkintoa. Koulutus on myös Suomen ministerien asiantuntijuuden indikaattori, kuten Beckmanin tutkimustuloksissa. Tutkimukseni perusteella ministereiden koulutustaso on näin ollen prosentuaalisesti suurempi kuin Tilastokeskuksen (2015) huomioima eduskuntaehdokkaiden 48,7 % koulutustaso korkeakoulututkintoja tarkastellessa.

Työkokemuksen osalta esiintyi variaatioita, sillä varsinkin ennen Perustuslakiuudistusta toimineiden hallitusten 1966–1991 ministereillä ei ollut eri vakanssin hoitamisesta aiempaa kokemusta. Toisaalta heillä oli enemmän kokemusta saman ministerivakanssin hoitamisesta kuin uudistuksen jälkeen toimineiden hallitusten 2003–2015 ministereillä, jolloin voidaan päätellä, että heillä on myös käytännössä osoitettua johtamis- ja työkokemusta. Kokonaisuutena tarkastellen 13 % ministereistä oli kokemusta eri ministerivakanssista ja 31 % oli työskennellyt samassa ministeripestissä aiemminkin. Näin ollen 44 % ministereistä oli kokemusta minkä tahansa ministerivakanssin hoitamisesta. On kuitenkin myös huomioitava, että ministereillä on tukenaan virkamiehiä ja poliittisia avustajia, jolloin heidän ei välttämättä tarvitse olla tietyn ministeriön erityisosaajia. Ministerit ovat kuitenkin Jyrängin ja Husan (2012:188) mukaan vastuualaisia hallitusvallan käyttäjiä ja päätöksentekijöitä, jolloin heillä tulee olla ammatillista asiantuntijuutta suorituakseen tehtävän monipuolisista haasteista sekä toteuttaakseen yhteiskunnallisten kompleksisten järjestelmien organisointia.

Järjestötaustan osalta on huomioitava, että ministereillä ei esiintynyt merkittäviä eroja järjestökokemuksen osalta sekä ennen että jälkeen Perustuslakiuudistusta. Kokonaisuutena tarkastellen 72 % ministereistä oli järjestökokemusta, josta ei-poliittista järjestötoimintaa oli 59 % ja poliittista 13 % ministereistä. Toisaalta on aiheellista huomioida Ruostetsaaren ja Holttisen (2004, 284–285 [Yrjölä 1973]) tavoin, että

korkeakoulututkinnolla on mahdollista kompensoida järjestökokemuksen puutetta, mikä ministereillä painottui. On kuitenkin huomioitava, että enemmistöllä ministereistä ei ollut varsinaista poliittista järjestökokemusta, mikä on puolueiden mielestä ansioituneempaa järjestötyötä kuin ei-poliittinen.

Armeijataustan ja eritoten hallitusten 1966–1991 osalta on huomioitava, että vain yksi puolustusministeri ei ollut käynyt armeijaa. Kokonaisuutena tarkastellen 75 % puolustusministereistä oli upseeritasoa ja 13 % aliupseeritasoa. Kokonaispisteytyksen osalta puolustusministerien armeijatausta ei kuitenkaan yksinomaan vaikuttanut merkittäväällä tavalla ministerien ammatillisen osaamisentasoon.

Hallituksia sekä ennen että jälkeen Perustuslakiuudistusta vertaillen havaittiin, että 53 % ministereistä sijoittui pisteytyksessä tasolle 4.0–5.5, 19 % tasolle 6.0–8.5 ja 28 % tasolle 1.5–3.5. Ministerien osaamisetaso kokonaiskeskiarvoksi muodostui 4.5, jonka ylittäviä ministereitä voitaisiin pitää ekspertteinä ministerin tehtävään ja keskiarvon alittavat amatöörejä. Näin ollen hallitusten 1966–1991 osalta 62 % ministereistä oli eksperttejä ja 38 % amatöörejä. Vertailussa kävi ilmi, että hallitusten 2003–2015 osalta eksperttejä oli 66 % ministereistä ja amatöörejä 34 %. Kaikkien tarkastelussa olevien hallitusten ja ministerien osalta eksperttejä oli siten 64 % ja amatöörejä 36 %, kun Beckmanin (2006, 116) tutkimuksessa Ruotsin sosiaali- ja talousministereistä vain 46 % oli eksperttejä. Pro gradu-tutkielman ministerien professionalisoitumisen näkökannalta ammatillisessa osaamisessa on ollut merkittävää kasvua, kun ajatellaan Suomen ensimmäistä hallitusta sotien jälkeen, jolloin ministereistä yli puolet oli amatöörejä ja Kekkonen hallituksessa oli vain yksi ekspertti (Jussila ym. 2009, 228–349). Ensimmäisen tutkimuskysymyksen *Ovatko ministerit poliittisen professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna eksperttejä vai amatöörejä vaativan tehtävän hoitamiseen?* osalta on siten vastattava, että enemmistö tarkastelussa mukana olleista ministereistä eli 64 % on eksperttejä ministerin tehtävään ja 36 % oli amatöörejä. Kun pro gradu-tutkielman tuloksia vertaillaan Ruostetsaaren ja Holttisen (2004:289) näkemykseen, että kunnallispolitiikot ovat politiikan amatöörejä, ministerit ovat poliittisesti professionalisoituneita.



## 5.2 Valtakonteksti ministerien professionalisoitumisessa

Pro gradu-tutkielman toinen tutkimuskysymys oli: *Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa?* Valtakonteksti liittyy ministerien ammatilliseen osaamiseen. Kuten Paloheimokin (2010:4-5) on todennut, päätöksentekoon voidaan vaikuttaa poliittisella vallalla, jota ministerit käyttävät vakanssinsa hoitamisessa. Ministerien vakanssia voidaan pitää poliittisen vallan kulminoitumisena, joka myös kombinoituu sosiaalisen ammatillistumisen näkemykseen. Pietilä (2010, 21) on tuonut esille, että jotkut professiot voidaan nähdä perustetonta valtaa käyttävinä ammatteina. Voidaanko ministerien vakanssia käyttää väärin vallankäytön näkökulmasta? Kuten olen viitekehyksen rajauksessa todennut, tutkimuksesta on rajattu ministerien tilivelvollisuus, sillä tarkoituksena oli pitäytyä ministerien ammattitaidon tarkastelussa. Ministerivakanssissa käytetään valtaa, mutta vallankäytössä on varsinkin Suomessa ministeriöiden virkamiehet, Perustuslakivaliokunta ja muut valiokunnat varmistamassa lainmukaisen toiminnan myös ministerien osalta.

Sosiologis-filosofisesta näkökulmasta tarkasteltuna valtakonteksti on yksi keskeisimmistä ammatilliseen oppimiseen ja kehittymiseen vaikuttava tekijä (Poikela 1999, 278–280), joka myös liittyy ministerivakanssin hoitamiseen. Ministerit käyttävät vakanssiinsa liittyen valtaa, joka Foucault’n (2013, 42) mukaan edellyttää tietoa, jollaista voi saavuttaa vain professionalisoitumisen myötä. Professionalismin perspektiivistä tarkasteltuna jotkut professiot voidaan kuitenkin nähdä perustetonta valtaa käyttäviksi (Pietilä 2010, 21 [Sciulli 2007, 35–37]). Ministerien vallankäyttö kuuluu kuitenkin poliittiseen toimintaan ja he käyttävät pääasiallisesti auktoriteettivaltaa, johon liittyvän sisäistetyn vallan avulla he saavat kansalaiset luottamaan itseensä erilaisten yhteiskuntanormien avulla. Lisäksi ministerien vallankäytössä voi näkyä sosiaalistaminen, jolla he saavat sitoutettua kansalaiset tietynlaisiin moraali- ja arvoperustaan. (Paloheimo & Wiberg 2012, 51–66.) Ministereiden vallankäytössä vaikuttaa myös hallintamentaliteetti, jolla he voivat luoda demokraattisempaa yhteiskuntaa legitimoimisin keinoin.

Valtaan liittyy myös Foucault’n (2013, 273) näkemys valvontajärjestelmästä, joka saattaisi aiheuttaa tilanteen, jossa ministerit olisivat tarpeettomia. Järjestelmää voitaisiin

pitää poliittisen teknologian välineenä (mt., 273) ja jollainen voisi tehdä ministerit tarpeettomiksi mahdollistaen myös Suomessa vallan säätelyä automatisoitumisen ja digitalisoitumisen avulla. Hallitusvalta voi kuitenkin luoda Durkheimin (1990, 326) tutkimaa työnjaon solidaarisuutta, joka voi puolestaan lisätä yhteiskunnan eri järjestelmien digitalisoitumisen myötä talouskasvua. Modernisaatio ja vallan automatisoiminen ei näin ollen välttämättä aina edistä ministerien professionaalisuutta, vaan voi aiheuttaa yhteiskunnan kompleksiselle järjestelmälle resurssien vähentämistä, joka näkyisi myös ministerivakanssien määrässä. Ministereillä onkin näin ollen poliittisina toimijoina oltava riittävää ammattitaitoa toteuttaakseen yhteiskunnallisesta näkemyksestä tarkasteltuna tärkeitä toimintasuunnitelmia.

Manageristisesta näkökulmasta tarkasteltuna valta on luontaista johtajille. Ministereitä on pidetty poliittisina johtajina, joilla on myös auktoriteettisuutta, joka muokkaantuu professionalisoitumisen myötä. (Tapson 2016:149–150 [Freidson 1986;1994; Allen 1989; Sachs 1999]). Kansalaisten kriittisyys saattaa kuitenkin vaikuttaa valtarakenteisiin, joka voi osaltaan kehittää ministerien asiantuntijuutta ja vahvempaa professionalisointumista (Poikela 1999, 243–251) luoden asiantuntemusta oman ministeriön hallinnonalalta. Median rooli luo myös valta-asetelman kansalaisten ja ministerien välille luoden mahdollisesti sitoutumista yhteiskunnan rakenteisiin.

Vallan ulottuvuuden diskurssiin kombinoituu myös filosofinen valtaperspektiivi, jossa poliittista valtaa käyttäen voidaan saavuttaa vallankäyttäjille suotuisia tuloksia (Wolin 1960, 33–59). Lukesin vallan kolme ulottuvuutta voidaan joiltain osin nähdä myös ministerien vakanssin hoitamisessa. Heillä saattaa olla mahdollisuus käyttää esimerkiksi kaksiulotteisen näkemyksen osalta vaikutusvaltaa saavuttaakseen tavoitteensa ja edistääkseen omien intressiensä mukaisia poliittisia prosesseja ja ideologioita (Lukes 2005, 29). Ulottuvuudet voivat luoda Durkheimin (1990, 59–61) edellyttämää moraaliperustaa sosiologian perspektiivistä, joka on poliittisille toimijoille perusedellytys.

Valtakontekstiin liittyen on huomioitava, että poliittisilta toimijoilta ja erityisesti ministereiltä edellytetään myös poliittista luottamusta, joka syntyy hallituksissa ajan kanssa. Sipilän hallituksen alkumetrit vatulointeineen on kuitenkin herättänyt kysymyksiä hallituksen ministerien vallankäytöstä, pätevyydestä, poliittisesta luottamuksesta ja politiikointitaidoista. Pro gradu-tutkielman tulokset ovat kuitenkin osoittaneet myös Sipilän

hallituksen osalta, että ministereillä on ammattitaitoa, vaikkakin julkinen esiintyminen on voinut antaa toisenlaisen vaikutelman. Ministerien politikointitaitoja ei voida kuitenkaan suoraan mitata, mutta poliittisia taitoja on mahdollista arvioida mediakäyttäytymisen perusteella, kuten esimerkiksi Lappalainen (2002, 139) on todennut. Ministerien ammattitaito ja julkiset esiintymiset ovat voineet vahvistaa heidän asemaansa poliittisina johtajina, jolloin he ovat myös profiloituneet poliittisesti professionalisoituneina (Ruostetsaari & Holttinen 2004:227). On kuitenkin huomioitava, että ministerien toiminnan tulee olla läpinäkyvää, jotta poliittista luottamusta voisi esiintyä. Blindin (2006:4-5) näkemyksen poliittista luottamusta voi muodostua, mikäli mukaan ministeri ja kansalainen omaavat samanlaiset moraaliarvot. Myös Durkheim (1990, 59–61, 237–254) on todennut, että moraali on toimivan yhteiskunnan perusta, jossa työnjako on verrannollinen yhteiskunnan moraalin kanssa. Myös Perustuslain 60.1 § edellyttää ministreiltä rehellisyyttä, joka voi osaltaan vahvistaa moraaliarvoja. Kaikkien tutkimuksessa tarkasteltujen hallitusten ministerien osalta on todettava, että ministerien moraaliarvot näyttäytyvät mediaesiintymisissä ja siinä, mitä asioita he painottavat työtehtäviinsä liittyen. Lisäksi kansalaisten osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi kansalaisaloitteiden muodossa (Christensen ym. 2015:40) voivat lisätä poliittista legitimiisyyttä ja näin ollen luoda ministereitä kohtaan poliittista luottamusta, jolloin myös heidän vaikutusvaltansa ja vallankäyttönsä vahvistuvat.

Valtakontekstin osalta on myös huomioitava, että poliittinen kenttä vallan pirstaloitumisen myötä on Cairneyn (2012:350) mukaan monimutkaistunut, vaikka onkin myönnettävä, että ministerien ammattitaidon taso ei ole tutkimustulosten perusteella suoraan verrannollinen maailman ja yhteiskunnan kompleksisoitumisen kanssa. Kuitenkin Özer ja Şeker (2013:89–90) ovat katsoneet, että erilaiset järjestelmät, kuten hallituksen kompleksisuus ympäristötekijöiden kanssa, voivat luoda ennustamattomia toimintamalleja, jotka saattavat aiheuttaa yhteiskunnassa muutoksia. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että Perustuslakiuudistuksen jälkeen eli vuosien 2003–2015 hallitusten ministereillä voi olla enemmän ammatillista meriittiä, jota ei ennen uudistusta eli vuosien 1966–1991 hallitusten ministereillä ollut esimerkiksi EU:hun liittymisen myötä. Heillä voi olla myös laaja-alaisempaa valtanäkemyistä toimittuaan kansainvälisissä työtehtävissä. Pro gradu-tutkielman toisen tutkimuskysymyksen *Miten valtakonteksti näkyy ministerien asiantuntijuudessa?* osalta on näin ollen todettava, että ministerien professionalisoituminen koostuu useasta tutkielmassa tarkastellusta osa-alueesta, jotka kytkeytyvät

vallankäyttöön. Valtakonteksti näkyy ministerien poliittisten järjestelmien kehittämisessä omien intressiensä mukaisiksi. Ministerien asiantuntijuus kehittyy monipuolisten ja haastavien poliittisten käytäntöjen suunnittelussa, valmistelussa ja toteuttamisessa. He voivat käyttää valtaa myös moraaliseettisin näkemysten avulla, joka voi hallintamentaliiteetin ohella luoda professionalisoitumista. Ammatillistunut ministeri on poliittisen metodologian perspektiivistä tarkasteltuna managerisoitunut johtaja, joka johtaa ministeriötään auktorivaltaa käyttäen. Tutkielman tulosten mukaan ministerit ovat professionaalista perspektiivistä tarkasteltuna asiantuntijoita, joilla on ammattitaitoa hoitamaan vaativan tehtävän tuomat haasteet ja näin ollen käyttämään valtaa asianmukaisesti.

### 5.3 Perustuslakiuudistuksen vaikutus ministerien professiossa

Pro gradu-tutkielman kolmas tutkimuskysymys oli: *Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* Tutkimuksen yhtenä päätarkastelun kohteena oli Perustuslakiuudistuksen vaikutus ministerien ammattitaitoon. Perustuslain voidaan katsoa olevan poliittista metodologiaa, kuten Wolin (1960, 392) on todennut ja myös poliittisesta perspektiivistä tarkasteltuna merkittävä tekijä ministerien professionaalisuuden huomioimisessa.

Perustuslakiuudistus tuli voimaan 1.3.2000, josta poistettiin muodollinen kelpoisuusvaatimus liittyen oikeusministerin vakanssiin. Samalla poistettiin vaade, että toisellakin ministerillä tuli olla oikeustieteellinen loppututkinto. Julkishallinnon johtovirkoihin vaaditaan pääsääntöisesti ylemmää korkeakoulututkintoa sekä käytännössä osoitettua johtamis- ja työkokemusta. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen vastauksessa ilmeni, että enemmistöllä pro gradu-tutkielmassa tarkastelluista hallitusten ministereistä koulutustaso muodostuu pääasiallisesti korkeakoulututkinnosta, joka näin ollen vastaa julkisiin johtovirkoihin määriteltyä kelpoisuusvaadetta. On myös huomioitava, että hallitusten vuosien 2003–2015 ministereillä korkeakoulututkintojen määrä on lisääntynyt merkittävästi, jonka vuoksi koulutusta voitaisiin pitää pätevyyden indikaattorina.

Tutkielmassa tarkastelun kohteena olleiden hallitusten 1966–1991 osalta on huomioitava, että Perustuslain edellyttämä vaade oikeusministerin ja yhden muun ministerin

oikeustieteellinen loppututkinto täyttyi. Tosin on huomioitava, että Ahon hallituksen osalta tarkastelussa mukana olleista ministereistä vain oikeusministerillä oli oikeustieteellinen loppututkinto ja tarkastelun ulkopuolella olevalla kauppa- ja teollisuusministeri Pekka Tuomisella oli vaadittava tutkinto. Hallitusten 2003–2015 osalta vain Jäätteenmäen hallituksessa oli tarkastelussa mukana olevien ministerien osalta kahdella ministerillä edelleen oikeustieteellinen loppututkinto, vaikka Perustuslakiuudistuksen myötä kelpoisuusvaadetta ei enää ollut. Vanhasen II hallituksessa ja Kataisen hallituksen oikeusministereillä oli oikeustieteellinen tutkinto. Molemmissa hallituksissa kuitenkin ilmeni, että tutkielman tarkastelun ulkopuolella olevilla maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thorsilla sekä elinkeinoministeri Jan Vapaavuorella oli oikeustieteellinen loppututkinto, jolloin ennen Perustuslakiuudistusta edellytetty vaade edelleen täyttyi, vaikka ministereillä ei enää ollut pätevyysvaatimuksia koulutuksen suhteen.

Sipilän hallitus oli 5.5.2017 saakka ainoa, jossa oikeusministerillä ei enää ollut Perustuslakiuudistuksen myötä oikeustieteellistä loppututkintoa. Tarkastelussa ilmeni, että yhdelläkään tarkastelussa mukana olevilla tai tarkastelun ulkopuolella olevilla Sipilän hallituksen ministerillä ei ollut kyseistä tutkintoa. Tutkinnon puuttuminen aiheutti oikeusministeri Jari Lindströmille työkokemuksen vähäisyyden ohella hallituksen matalimman pistetason. Toisaalta vakanssin yhdistäminen toisen ministerisalkun kanssa saattoi tilanteen haastavuuden lisäksi luoda ammatillista kokemusta kahden vuoden pestin hoitamisen aikana. Oikeusministeri Lindströmin erottua tehtävästä hänen seuraajallaan Antti Häkkäsellä oli oikeustieteellinen loppututkinto. Oikeusministerin vaihtumisella ei ollut merkitystä tutkimuksen kannalta, sillä tarkasteluun valikoitiin tarkoituksella sellaiset ministerit, jotka oli nimetty tehtävään hallituksen muodostamisen yhteydessä.

Tutkimuksen ennakko-oletuksena esitettiin, että Perustuslakiuudistuksen eli 1.3.2000 jälkeen ministerien osaamisentaso on heikentynyt, sillä heille ei enää asetettu kelpoisuusehtoja. Tutkimustuloksia tarkastellessa on todettava, että kokemuspisteiden perusteella ministerien osaamisentaso oli hieman heikentynyt. Kun tuloksia pohditaan kvalitatiivisesta näkökulmasta, on todettava, että yksittäisillä ministereillä ministerivakanssia edeltävällä työkokemuksella oli huomattava vaikutus osaamispisteytyksessä. Heillä esiintyi laaja-alaista osaamista, johon on osaltaan saattanut vaikuttaa maailman globalisoituminen ja Suomen liittyminen EU:hun. Toisaalta ministerien uraputket ovat voineet kehittyä sellaisissa ympäristöissä, jotka eivät liity varsinaiseen ministerivakanssiin,

mutta joilla voi olla relevanttia merkitystä pestin hoitamisessa. Lisäksi useamman hallituksen ministerien ammatillinen kokemus on voinut olla puutteellista, mikä on vaikuttanut myös heidän kokonaispisteitykseensä. Varsinkin Vanhasen hallituksen ministerien osalta työkokemusta oli suhteellisen yksipuolista, sillä neljällä ministerillä huomioitiin työkokemuksena vain kansanedustajan tehtävä.

Julkisessa keskustelussa on kuitenkin pohdittu erityisesti Sipilän hallituksen osalta ministerien professionalisoitumista ja heidän pätevyyttään hoitaa vaativaa tehtävää. Hallituksen toimintaa seurattaessa on myönnettävä, että oikeustieteellisen loppututkinnon puuttuminen kahdelta ministeriltä on voinut lisätä ajattelua siitä, että hallituksen ministerien professionaalisuus olisi vähäisempää kuin muiden hallitusten. Tutkimuksessa tarkastelluista ministereistä 56 % oli toiminut eri tehtävissä ennen kyseistä ministerivakanssia, jolloin heillä ei ole myöskään ollut aikaisempaa kokemusta ministeriön hallinnonalasta. Toisaalta ministerien koulutus- ja työkokemusta huomioiden kansalaiset voivat olettaa ministerien kykenevän hoitamaan vakanssinsa ja ministeriön laaja-alaiset tehtävät. Lisäksi virkamiehet ovat tarvittaessa heitä tukemassa niiltä osin, joilta aikaisempi kokemus mahdollisesti puuttuu. Tutkimuksessa esitetyt tulokset saattavat joiltain osin synnyttää lisäluottamusta ministerien professionalismista ja luoda kansalaisten luottamusta politiikkoihin.

Tutkielman kolmannen tutkimuskysymyksen eli *Miten Perustuslakiuudistuksen kelpoisuusehtojen muuttaminen 1.3.2000 lukien reflektoituu ministerien ammattitaidossa?* osalta on siten todettava, että Perustuslakiuudistus on vaikuttanut ministerien osaamistasoon lievään heikentymiseen lähinnä Sipilän hallituksen koulutuksen osalta. Ministerien osaamistasoon vaikutti kaikki tarkastelussa olleet neljä osa-aluetta, joista varsinkin työkokemus osoittautui olevan heikoin indikaattori professionalismia tarkastellessa. Yleisellä tasolla tarkasteltuna tutkimuksen otos 64 ministeriä oli suhteellisen pieni, jotta siitä voitaisiin tehdä kaikkia Suomen ministereitä koskevia yleistyksiä. Lisäksi on huomioitava, että Perustuslakiuudistuksen jälkeen hallituksia on muodostettu vähemmän kuin ennen uudistusta ja valintaperustelujen mukaisesti soveltuvia hallituksia oli vain muutama. Tulokset kuitenkin antavat osviittaa ministerien ammattitaidon tasosta ennen ja jälkeen Perustuslakiuudistusta. Kun pro gradu-tutkielmaa verrataan Tenschner ja Mykkäsen (2014:33,37,39) tutkimuksen lyhyeen aikajänteeseen, on todettava, että tutkielma on tarkastellut hallituksia ja ministerien professionalisoitumista pitkällä

aikaulottuvuudella. Tutkimusta voitaisiin pitää tienavaajana ministerien professionaalisuuden syvemmälle tarkastelulle, jossa tulisi huomioida Suomen hallitukset ja ministerit laaja-alaisemmalla otannalla tutkien kaikkia ministerivakansseja pidemmältä ajanjaksolta. Jatkotutkimus kattavammalla aineistolla voisi siten mahdollistaa tilasto-ohjelmien laaja-alaisemman käytön, jos vertailukohteeksi ei valikoitaisi Perustuslakiuudistusta. Mikäli kaikkia hallituksia ja ministereitä tarkasteltaisiin yhteneväisesti, suhdetta ei voitaisi tukea Perustuslakiuudistukseen, sillä lain voimaanastumisen eli 1.3.2000 jälkeen on vähemmän hallituksia kuin ennen uudistusta. Jatkotutkimuksen näkökulma muuttuisi oleellisesti, mikä voisi luoda erilaisemman näkemyksen ministerien ammattitaidon tarkastelulle. Vertailukohteeksi tulisi siten valita jokin muu kuin Perustuslakiuudistus.

### **Luotettavuusarviointi:**

Pro gradu-tutkielma täyttää luotettavuuskriteeristön, sillä toisenlaisella pisteytyksellä, joka kulminoitui työkokemuksen kohdalla, tuloksista olisi muodostunut epäluotettava kokonaispistemäärän ollessa 10.5. Kvantitatiivisesti tarkasteltuna pisteytys ei olisi ollut mielekäs. Tutkimuksen alkuvaiheissa aion käyttää työkokemuksen pisteytyksessä raja-arvoja 0-3, jolloin lopputulos olisi ollut päinvastainen ja myös epäluotettavampi. Tämän vuoksi valitsin tutkielmassa käytetyt raja-arvot, jonka mukaan kaikki ministerit on pisteytetty puolueettomasti ja tuloksia analysoitu objektiivisesti. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivinen analysointi ovat myös osoittaneet tutkimustulosten luotettavuuden.

### **Kiitokset:**

Pro gradu-tutkielmaan liittyen haluan osoittaa kiitokseni Helsingin yliopiston H510 Pro gradu-tutkielmaseminaari, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja, 2016 professori Tero Erkkilälle, opponoija Noora Alasuutarille sekä kursseille osallistuneille opiskelijoille kommenttiehdotuksista. Lisäksi kiitän tutkimusmenetelmien syventävien opintojen kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien harjoitusseminaarin 790Y405 Tutkimusmenetelmien syventävät opinnot syyslukukaudella 2015 professori Lauri Rapellia hänen ohjauksestaan sekä kurssille osallistuneita opiskelijoita. Haluan myös osoittaa kiitokseni Ph.D. professori Maija Setälälle tutkielmaani liittyvän poliittiseen luottamukseen liittyvän lähdemateriaalin lähettämisestä. Lisäksi SPSS-tilasto-ohjelman kommentoinnin osalta kiitän professori Mikko Mattilaa.

## Viiteluettelo

- 1) Painostusryhmiin voi kuulua potentiaalisia painostusryhmiä, painostusryhmänä toimivia organisaatioita, etujärjestöjä tai aatteellisia painostusryhmiä (Heikki Paloheimo & Matti Wiberg 2012, 243). s. 2
- 2) Perelmanin [1982] mukaan ”lokus viittaa argumentaatiota edeltäviin sanattomiin esisopimuksiin, argumentoijan ja yleisön välisiin yksimielisyyden alueisiin”. Kvantitatiivinen lokus vetoaa joukkojen ajatteluun, kvalitatiivinen suosii normaalin sijaan poikkeuksellisuutta eli jotain ainutkertaista ja korvaamatonta. (Lappalainen 2002, 162 [mt., 1982].) s. 19
- 3) Ad hoc-termillä tarkoitetaan tilapäistä selitystä tai hypoteesia (Tieteen termipankki 2015) ja (Suomisanakirja 2017). s. 34
- 4) Sui generis -termillä tarkoitetaan yleensä jonkin asian tai ilmiön ainutlaatuisuutta (Ilkka Saraviita 2015). Termiä on käytetty englanninkielisten keskuudessa 1600-luvun lopulta lukien, jolloin sillä oli eri merkityksiä viitaten esimerkiksi periaatteisiin, sairauksiin tai jopa erilaisiin kiviin. 1900-luvun alussa termi laajennettiin tieteelliseen kontekstiin. (Merriam-Webster 2017.) s. 40
- 5) Vuoden 1919 hallitusmuoto korvasi ruotsinvallan aikaiset perustuslait. Hallitusmuodossa ollut perusoikeusluettelo oli pohjana vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. (Antero Jyränki & Jaakko Husa 2012:37,42.) s. 50
- 6) Vaalikausi on eduskunnan toimikausi, joka alkaa eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisesta ja jatkuu, kunnes seuraavat vaalit on toimitettu. Toimikausi kestää nykyisin neljä vuotta, ellei toimiteta ennaikaisia eduskuntavaaleja. (Eduskunta 2016.) s. 70
- 7) Määrällisessä yhteiskuntaa koskevassa tutkimuksessa voidaan käyttää satunnaisesti valittua otosta, jotta voitaisiin kuvailla jotain tiettyä ilmiötä. Kvantitatiiviset päätelmät riippuvat siitä, kuinka hyvin otanta on valittu. (Tampereen yliopisto [2003]; KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Otos ja otantamenetelmät*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/otos/otantamenetelmat.html>, viitattu 16.12.2017.) s. 71
- 8) Pearsonin korrelaatiokerroin on yleisin korrelaatiota kuvaava tilastollinen tunnusluku, joka kuvaa kahden muuttujan keskinäistä lineaarista riippuvuutta (Tampereen yliopisto [2004]; KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Korrelaatio ja riippuvuusluvut*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/korrelaatio/korrelaatio.html>, viitattu 16.12.2017.) s. 73
- 9) Teoriasidonnaisessa analyysissä etsitään teoriasta selityksiä tai vahvistusta, vaikka aineiston analyysi ei perustuisi suoraan teoriaan (Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka 2006). s. 74



- 10) Ristiintaulukointia käytetään muuttujien jakautumisen ja niiden välisten riippuvuuksien tutkimisessa (Tampereen yliopisto [2004]; KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Ristiintaulukointi*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/ristiintaulukointi/ristiintaulukointi.html>, viitattu 14.12.2017). s. 75
- 11) Poliittiseen järjestötoimintaan kuuluu esimerkiksi Työväen sivistysliitto ja epäpoliittiseen järjestötoimintaan urheilujärjestöt. (Kansalaisfoorumi 2017). s. 77
- 12) Ministerien koulutus, työkokemus, järjestötausta ja armeijatiedot on kerätty pääasiallisesti Eduskunnan internetsivuilla (Eduskunta 2016). s. 80
- 13) Ylempi oikeustutkinto on korkeakoulututkinto (Suomen säädöskokoelma 2017). s. 82
- 14) Väyrynen, Paavo (2014); *Henkilökuva*, <http://www.paavovayrynen.fi/henkilokuva/>, viitattu 9.10.2016. s. 83
- 15) Kansankorkeakoulututkinto suoritetaan kansanopiston jatko-oppilaitoksessa (Suomisanakirja 2017). s. 83
- 16) Diplomi-insinöörin koulutus on ylempi korkeakoulututkinto, joka antaa valmiuden erilaisiin johto- ja asiantuntijatehtäviin (Studentum 2017) ja (Suomen säädöskokoelma 2017). s. 83
- 17) Maatalous- ja metsätieteiden maisterit voivat nykyisin saada tiedekuntaneuvoston päätöksellä agronomin arvonimen. Aiemmin maatalous- ja metsätieteiden kandidaatin tai lisensiaatin tutkinto oli tieteellinen tutkinto, kun agronomitutkinto oli niin sanotusti virkatutkinto. (Agronomiliitto 2017.) s. 84
- 18) Pekkarinen, Mauri (2012); *Esittely*, <http://www.mauripekkarinen.fi/3>, viitattu 9.10.2016, s. 85
- 19) Diplomiekonomin tutkinto on alempi korkeakoulututkinto (Suomen säädöskokoelma 2017) ja (Suomen Ekonomit (2017)). s. 85
- 20) Agrologin opinnot ovat käytännönläheisiä ja antavat valmiuden esimerkiksi maaseudun yritystoimintaan (Hämeen ammattikorkeakoulu 2017). s. 85
- 21) Liikunnanopettajalta edellytetään liikuntatieteiden maisterin tutkintoa (Työ- ja elinkeinotoimisto) ja (Suomen säädöskokoelma 2017). s. 86
- 22) Hallintonaarin tutkintonimikettä ei ole enää käytössä, vaan nykyisin käytetään hallintotieteiden kandidaatin tutkintonimikettä, jolloin kyseessä on alempi korkeakoulututkinto (Suomen säädöskokoelma 2017). s. 87
- 23) Kemianteollisuus työllistää pääasiassa vain toisen asteen ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulu- ja yliopistotutkinnon suorittaneita. Toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa voi suorittaa laboratorioalan perustutkinnon nimikkeellä laborantti ja

ammattikorkeakouluissa laboratorioanalyytikon tutkinnon. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2017.) s. 89

24) Ylemmässä korkeakoulututkinnossa on huomioitu maisterin, lisensiaatin ja tohtorin tutkinnot sekä niitä vastaavat mahdolliset muut tutkinnot. s. 107

## Lähteet

### TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Durkheim, Émile (1990); *Sosiaalisesta työnjaosta*, Randell, Seppo, Helsinki: Oy Gaudeamus Ab, Gummerus Kirjapaino Oy

Foucault, Michel (2013); *Tarkkailla ja rangaista*, 3. painos, Vantaa: Hansaprint Oy, Otava

Gronow, Jukka, Noro, Arto ja Töttö, Pertti (2006); *Sosiologian klassikot*, 3. painos, Helsinki: Gaudeamus Kirja, Kopijyvä Oy

Jussila, Osmo, Hentilä, Seppo ja Nevakivi, Jukka (2009); *Suomen poliittinen historia 1809–2009*, Helsinki: WSOY

Jyränki, Antero ja Husa, Jaakko (2012); *Valtiosääntöoikeus*, Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus

Lappalainen, Pertti (2002); *Poliittisen tyylin taito*, Tampere: Vastapaino

Lukes, Steven (2005); *Power, A Radical view*, 2. edition, New York, United States of America: Palgrave Macmillan

Marsh, David and Stoker, Gerry (2010); *Theory and Methods in Political Science*, 3. edition, Political analysis, New York, United States of America: Palgrave Macmillan

Paloheimo, Heikki ja Raunio, Tapio (toim.) (2008); *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*, Porvoo: WSOY

Paloheimo, Heikki ja Wiberg, Matti (2012); *Politiikan perusteet*, Helsinki: Sanoma Pro Oy

Stufflebeam, Daniel L. and Shinkfield, Anthony J. (2007); *Evaluation Theory, Models, and Applications*, San Francisco, United States of America: Jossey-Bass

Wolin, Sheldon S. (1960); *Politics and Vision; Continuity and Innovation in Western Political Thought*, 4. edition, Boston, United States of America: Little, Brown and company inc.

### JOURNAALIARTIKKELI

Adults learning (2012); *Supporting professionalism: see-saw politics and the paradox of deregulation*, winter 2012

The Author/s Juncture (2015); *A defeat to reckon with, On Scotland, economic competence, and the complexities of Labour's losses*, Volume 22, issue 1, s. 42-47

Beckman, Ludvig (2006); *The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy*, Scandinavian Political studies, Vol. 29 - No. 2, 111-129.

Blind, Peri K. (2006); *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, 1-31

Bromley, Patricia and Meyer, John W. (2015); *Transmitting culture: law, accounting, professionalism*, Hyper-Organization, Global Organizational Expansion, Oxford Scholarship Online

Cairney, Paul (2012); *Complexity Theory in Political Science and Public Policy*, Political Studies Review, 10/3, 346-358

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija and Nurminen, Laura (2015); *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Minis-teriö in Finland* Policy Studies Organization, 1944-2866#2015, Policy & Internet, Policy Studies Organization, 7:1 25-45

Dr Goldie, John (2014); *The politics of professionalism in general practice: knowledge is power*, Education for Primary Care 25:3-4, Radcliffe Publishing Limited

Erkkilä, Tero (2007); *Governance and accountability – a Shift in conceptualisation*, Paq Spring 1-38

Frost, Nick (2001); *Professionalism, Change and the Politics of Lifelong Learning*, Studies in Continuing Education, Vol. 23, No. 1

Gerlander, Maija ja Isotalus, Pekka (2010); *Professionaalisten viestintäsuhteiden ääri-viivoja 1*, Puhe ja kieli, 30:1, 3-19 (2010) 3, Tampereen yliopisto, Puheopin laitos

Grönlund, Kimmo and Setälä, Maija (2004); *Low Electoral Turnout: An Indication of a Legitimacy Deficit?* Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala, 13–18 April 2004, Workshop 9 “Low turnout – does it matter?”, 1-25

Grönlund, Kimmo and Setälä, Maija (2007); *Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout*, Comparative European Politics, 5, 400-422

Hamo, Michal, Kampf, Zohar and Shifman, Limor (2010); *Surviving the “mock interview”: challenges to political communicative competence in contemporary televised discourse*, Media, Culture & Society, Vol. 32(2), 247-266, SAGE Publications

Heidar, Knut (1986); *Party Organizational Elites in Norwegian Politics Representativeness and Party Democracy*, Scandinavian Political Studies, Bind 9 (New Series) 3

Hui, Wang (2014); *The Crisis of Representativeness and Post-Party Politics, Modern China*, Vol. 40(2), 214-239

Husband, Charles (2005); *Minority Ethnic Media As Communities Of Practice: Professionalism and Identity Politics in Interaction*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 31, No. 3, May 2005, pp. 461-479, Routledge

Ilonszki, Gabriella and Ványi, Éva (2012); *Expert ministers in Hungary in the Context of Political Government*, Paper prepared for the panel Experts and Non-Partisan Ministers in European Democracies, 1-22

Kay, Fiona M. (2004); *Professionalism and exclusionary practices: shifting the terrain of privilege and professional monopoly*, International Journal of the Legal Profession, Vol 11, No. 1&2, March and July 2004, Carfax Publishing

Keppo, Ritva (1988); *Professionalismista ja sen kritiikistä (On professionalism and its critique)*, Katsaus, Kirjastotiede ja informatiikka 6 (2), 61-66

Makkonen, Kimmo, Raiskila, Miira ja Wiberg, Matti (2014); *Valta ja maine eduskunnassa: pääministeri on ylitse muiden*, Katsauksia ja keskusteluja, Politiikka 56:4, s. 320-329

Meek, Jack W. (2010); *Complexity Theory for Public Administration and Policy, Emergence: Complexity & Organization*, An International Transdisciplinary Journal of Complex Social Systems, Volume 12, Number 1, 1-4

Pietilä, Kauko (2010); *Journalistiprofessio ja yhteiskunnan itsepuolustus*, Media & viestintä, 3, 17-31

Prior, Marcus (2014); *Visual Political Knowledge: A Different Road to Competence?* The Journal of Politics, Vol. 76, No 1, January 2014, Pp. 41-57, Southern Political Science Association, 20136

Robinson, Wendy, Freathy, Rob and Jonathan Doney (2014); *Politics, professionals and practitioners*, History of Education, Vol. 43, No. 6, 719-723 Routledge

Ruostetsaari, Ilkka ja Holttinen, Jari (2004); *Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/04, 277-291

Tapson, Christine (2016); *Counselling and Professionalism: A Phenomenological Analysis of Counsellor Experience*, The European Journal of Counselling Psychology, Volume 4(2), 148-168

Tenscher, Jens and Mykkänen, Juri (2014); *Two levels of Campaigning: An Empirical Test of the Party-Centred Theory of Professionalisation*, Political Studies, Vol 62(S1), 20-41

Women's studies in communication (2016); *Hillary Clinton's Benghazi Hearing Coverage: Political Competence Authenticity, and the Persistence of the Double Bind*, Vol. 39, NO. 2, 193-210

Özer, Buğra and Şeker, Güven (2013); *Complexity Theory and Public Policy: A New Way to Put New Public Management and Governance in Perspective*, Suleyman Demirel University, The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences, Y.2013, Vol.18, No.1, 89-102

#### ARTIKKELI SANOMALEHDESSÄ

Helsingin Sanomat 30.9.2016; Kari Huhta, *Onko Soini hyvä ulkoministeri?*, Merkintöjä, A4

Helsingin Sanomat 30.4.2017; Jaakko Lyytinen, *Ministeri sairastui työstä*, Sunnuntai, B1-B5

Helsingin Sanomat 1.5.2017; Teija Sutinen, *Ministerien työstä aiheutuu kovia paineita*, Kotimaa, A8

Helsingin Sanomat 13.6.2017; Anu Kantola, *Robotit syövät vallanpitäjät aamiaiseksi*, Kolumni, A5

Helsingin Sanomien kuukausiliite lokakuu 2016 N:o 535; Unto Hämäläinen, *Sulle, mulle, sulle, mulle*, s. 38-41

#### AINEISTOLÄHTEET

##### Eduskunta

Entiset kansanedustajat 1907–2014;

[https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/entiset\\_kansanedustajat/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/entiset_kansanedustajat/Sivut/default.aspx), viitattu 9.10.2016

Nykyinen kansanedustaja;

<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/people/results.aspx?k=%2A#k=NykyinenKansanedustaja%3AEi>, viitattu 9.10.2016

Sitran raportteja 29 (2002); Lehtikoinen, Anita, Saarniaho, Rami ja Suikkanen, Asko, *Oppimisella osallisuutta – vastauksia työn murrokseen*, Sitra ja kirjoittajat, Edita Prima Oy, Helsinki 2002

Suomen kansanedustajat;

<https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/Sivut/default.aspx>, viitattu 27.9.2015

Vaalikausien alkamis- ja päättymisajankohdat 1907–2014;

[https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/entiset\\_kansanedustajat/Documents/Vaalikausien-alkamis-ja-paattymisajankohdat-1907-2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/entiset_kansanedustajat/Documents/Vaalikausien-alkamis-ja-paattymisajankohdat-1907-2014.pdf), viitattu 9.10.2016

Finlex, Suomen sähköinen säädöskokoelma

Suomen Hallitusmuoto; Suomen asetuskokoelma 94/1919,

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001>, viitattu 30.9.2015

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731; 2. luku 8 § ja 10 luku 116 §,  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P10>, viitattu 10.6.2017

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731; 5. luku 60.1 §,  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, viitattu 27.9.2015

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731; 11 luku 125.2 §,  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P125>, viitattu 18.6.2017

Valtioneuvoston asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä 203/1994; 3 §,  
Alemmat korkeakoulututkinnot ja 4 §, Ylemmät korkeakoulututkinnot,  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940203>, viitattu 30.4.2017

Valtioneuvoston asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen  
muuttamisesta 426/2005; 6 § 3 momentti 34. kohta, Ylemmät korkeakoulutut-  
kinnot, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050426>, viitattu 30.4.2017

Valtioneuvoston asetus yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen  
muuttamisesta 1214/1993; Tampereen yliopiston opetusjaostossa suoritettavat  
tutkinnot 22 a §, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19931214>, viitattu 30.4.2017

## Oikeusministeriö

Hallituksen politiikkaohjelmat; *Toimenkuva katoamassa vai valoa ikkunassa?*  
Kansalaisvaikuttaminen, Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa,  
Oikeusministeriön julkaisu 10/2005, Ilkka Ruostetsaari, Editia Prima OY

Komiteamietintö 2005:1; *Edustuksellinen demokratia*, Kansanvalta 2007 - toi-  
mikunnan mietintö

Aamulehti 29.11.2009 (alio); Matti Wiberg, *Kunniaa poliitikoille!*  
[https://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/Kunniaa\\_poliitikoille.pdf](https://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/Kunniaa_poliitikoille.pdf), vii-  
tattu 7.5.2017

Agronomiliitto; Tutkintojen yleiskuvaus,  
<http://www.agronomiliitto.fi/liitto/jasenet/tutkinnot/>, viitattu 30.4.2017

Anoschkin, Katja (2015); *Poliittinen johtaminen policy-ongelmana valtioneuvostossa*,  
[https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155377?\\_ga=1.26112765.1374851433.1453904107](https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155377?_ga=1.26112765.1374851433.1453904107), viitattu 21.2.2016

Helakorpi, Seppo (2015); Skills know how, Know how – taitoa ja tietoa, *Taitava osaa-*  
*minen, b) osaaminen*, <https://sites.google.com/site/skillsknowhow/home/taitava-osaaminen>, viitattu 9.10.2016

Helsingin kaupunki 12.3.2015; Helsingin työväenopisto, historia, *Reino Oittinen*, <http://www.hel.fi/www/sto/fi/tyovaenopisto-esittely/historia/reino-oittinen>, viitattu 9.10.2016

Helsingin Sanomat 21.9.1999; Matti Wiberg, *Ministeri on politiikan asiantuntija*, [http://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/HS\\_210999.pdf](http://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/HS_210999.pdf), viitattu 26.9.2015

Helsingin Sanomat (2004); Arto Astikainen, Muistot, *Kalevi Sorsa*, <http://www.hs.fi/muistot/a1364354593986>, viitattu 9.10.2016

Helsingin Sanomat (2005); Muistot, *Sulo Suorttanen*, <http://www.hs.fi/muistot/a1364356235766>, viitattu 9.10.2016

Helsingin Sanomat 3.4.2015; Joonas Laitinen, Euroopan investointipankkiin siirtyvä Jan Vapaavuori: "Teemme väkivaltaa ympäröivälle todellisuudelle", <http://www.hs.fi/ihtiset/a1427948167269?jako=dfb422dfecddb99913c0ab1c550db8f0&ref=fb-share>, viitattu 13.10.2015

Helsingin Sanomat 21.5.2015; Olli Pohjanpalo, Eeva Palojärvi, Kirsti Karttunen, Martta Nieminen, *Sipilä mylläsi laukkujen sisällöt ja nosti keltanokan ministeriksi*, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1305958725026>, viitattu 27.9.2015

Helsingin Sanomat 27.5.2015; Anna-Liina Kauhanen ja Karoliina Liimatainen, *Tässä on Suomen hallitus: HS:n henkilökuvat ministereistä ja hallituksen tuore yhteiskuva*, <http://www.hs.fi/politiikka/a1432695255895>, viitattu 26.9.2015

Hämeen ammattikorkeakoulu (2017); Hakijalle, Tutkintonimikkeet, agrologi (AMK), <http://www.hamk.fi/hakijalle/tutkintonimikkeet/Sivut/agrologi-amk.aspx>, viitattu 30.4.2017

Iltalehti 19.4.2017; Tiia Palmén, *Tuore Pisa-tutkimus tuo hyviä uutisia: Suomalaisnuoret ovat erittäin tyytyväisiä elämäänsä*, [http://www.iltalehti.fi/uutiset/201704192200104932\\_uu.shtml](http://www.iltalehti.fi/uutiset/201704192200104932_uu.shtml), viitattu 22.4.2017

JR50 (2011); Puolustusvoimien sotilasarvot, <http://80.246.169.132/jr50/sotilasarvot.php>, viitattu 9.10.2016

Kansalaisfoorumi; Kansalaisyhteiskunta, *Poliittiset yhdistykset*, [http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/jarjestohakemisto/poliittiset\\_yhdistykset](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/jarjestohakemisto/poliittiset_yhdistykset), viitattu 26.4.2017

Kauppalehti 4.3.2015; Hanna Eskola, *Vanhanen kysyy: Riittääkö perussuomalaisten riskinsietokyky?* <http://app.kauppalehti.fi/uutiset/vanhanen-riittaako-perussuomalaisten-riskinsietokyky/JPtaiXjg>, viitattu 27.9.2015

Kauppalehti 16.3.2015; Maija Vehviläinen, *Suomen koulutustaso painuu alle OECD-keskiarvon*, <http://www.kauppalehti.fi/uutiset/suomen-koulutustaso-painuu-alle-oecd-keskiarvon/2Ry6vXJf>, viitattu 13.10.2015



Kouvolan sanomat 29.5.2015; Jari Lindström, *Ministerin täytyy johtaa muutosta, ei olla alan spesialisti*,

<http://www.kouvolansanomat.fi/Online/2015/05/29/Jari%20Lindstr%C3%B6m%3A%20Ministerin%20t%C3%A4ytyy%20johtaa%20muutosta,%20ei%20olla%20alan%20specialisti/2015219109142/4>, viitattu 27.9.2015

Lavonen, Jari ja Meisalo, Veijo 7.5.2010; Opetushallitus, *Kontekstuaaliset lähestymistavat*, Edu.fi yleissivistävä koulutus, esi- ja perusopetus,

[http://www.edu.fi/perusopetus/fysiikka\\_ja\\_kemia/kiinnostus\\_fysiikkaa\\_ja\\_kemiaa\\_kohtaan/kontekstuaaliset\\_lahestymistavat](http://www.edu.fi/perusopetus/fysiikka_ja_kemia/kiinnostus_fysiikkaa_ja_kemiaa_kohtaan/kontekstuaaliset_lahestymistavat), viitattu 9.5.2017

Merriam-Webster (2017); Definition of Sui Generis, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sui%20generis>, viitattu 30.5.2017

Meyer, J.D. (2007); Sources of Insight, *Political Competence: Influence with Skill and Get People on Your Side*, <http://sourcesofinsight.com/political-competence/>, viitattu 9.10.2016

MTV 2.3.2007; Uutiset, Kotimaa, *Kansanedustajien koulutustaso kansaa selvästi parempi*, <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/kansanedustajien-koulutustaso-kansaa-selvasti-parempi/2001210>, viitattu 27.9.2015

MTV 30.5.2015; Uutiset, Kotimaa, *Puuseppä, missi ja kirvesmies – ministerien erikoiset taustat*, <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/puuseppa-missi-ja-kirvesmies-ministerien-erikoiset-taustat/5137852>, viitattu 27.9.2015

MTV 10.6.2017; Uutiset, Kotimaa, *Halla-aholainen Laura Huhtasaari valittiin PS:n ensimmäiseksi varapuheenjohtajaksi*, <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/halla-aholainen-laura-huhtasaari-valittiin-ps-n-ensimmaiseksi-varapuheenjohtajaksi/6466350>, viitattu 11.6.2017

Myyryläinen, Heikki (1998); *Suomen koulutuslaitoksen historiaa*, Oppikoulu ja lukio, [http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/kouluhistoria/oppikoulu\\_ja\\_lukio](http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/kouluhistoria/oppikoulu_ja_lukio), viitattu 13.10.2015

Oikeusministeriö; Kansalaisaloite.fi 10.5.2015, *Ministeriksi pyrkivälle näyttökoe pätevydestään*, <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/1260>, viitattu 27.9.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö 5.9.2014; *Selvitys: Suomen koulutustaso lähestyy kehittyneiden maiden keskitasoa*, [http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2014/09/Suomen\\_koulutustaso.html?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2014/09/Suomen_koulutustaso.html?lang=fi), viitattu 13.10.2015

Opetushallitus (2017); *Kontekstuaalinen tarkastelutapa*, Ympäristökasvatus kuvataiteessa, merkityksellistä luonnon havaitsemista, kokemista ja tulkitsemista, [http://www10.edu.fi/kuvataide/asiasanasto/kontekstuaalinen\\_tarkastelutapa/](http://www10.edu.fi/kuvataide/asiasanasto/kontekstuaalinen_tarkastelutapa/), viitattu 7.5.2017

Otavan Opisto (2015); Tilastot ja todennäköisyys, 9.2 *Frekvenssit ja luokittelu*, [http://opinnot.internetix.fi/fi/muikku2materiaalit/lukio/mab/mab11/9\\_tilastot\\_ja\\_todennakoisyys/9.2frekvenssit\\_ja\\_luokittelu?C:D=1846622](http://opinnot.internetix.fi/fi/muikku2materiaalit/lukio/mab/mab11/9_tilastot_ja_todennakoisyys/9.2frekvenssit_ja_luokittelu?C:D=1846622), viitattu 30.5.2017

Ottman, Maarit (2008); *Aitiopaikka hiekkalaatikon reunalla, Johtavien virkamiesten näkemykset varhaiskasvatuksen johtajuuden kehittämistarpeista*, Tampereen yliopisto, <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/80484/gradu03465.pdf?sequence=1>, viitattu 20.5.2017

Paloheimo, Heikki (2010); *Poliittinen valta Suomessa (Political Power in Finland: An Analysis of Central Government Institutions and Actors 2011–2014)*, [http://www.uta.fi/jkk/politiikka/yhteystiedot/paloheimo/POWER\\_Research\\_Proposal.pdf](http://www.uta.fi/jkk/politiikka/yhteystiedot/paloheimo/POWER_Research_Proposal.pdf), viitattu 22.2.2016

Palonen, Kari (2010); *Ovatko poliitikot pahoja?*, Retorinen näkökulma poliitikkojen puolustuspuheisiin, Niin & näin 1/2010, s. 75–80, <https://netn.fi/files/netn101-18.pdf>, viitattu 13.10.2015

Pekkarinen, Mauri (2012); *Esittely*, <http://www.mauripekkarinen.fi/3>, viitattu 9.10.2016

Poikela, Esa (1999); *Kontekstuaalinen oppiminen, Oppimisen organisoituminen ja vaikuttava koulutus*, Tampereen yliopisto, Väitöskirja, <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67562/951-44-5954-7.pdf?sequence=1>, viitattu 20.5.2017

Raunio, Tapio (2012); *Valtio-opin johdantokurssi*, [http://www.uta.fi/jkk/pol/opetusohjelma/kurssimateriaalit/POLPOP02\\_Raunio.pdf](http://www.uta.fi/jkk/pol/opetusohjelma/kurssimateriaalit/POLPOP02_Raunio.pdf), viitattu 13.10.2015

Reinikainen, Heli (2005); *Ministeriöt ja kommunikatiivinen toiminta*, [https://helda.helsinki.fi/handle/10138/9919?\\_ga=1.26097405.1374851433.1453904107](https://helda.helsinki.fi/handle/10138/9919?_ga=1.26097405.1374851433.1453904107), viitattu 21.2.2016

Saaranen-Kauppinen, Anita ja Puusniekka, Anna (2006); KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Tapaustutkimus, Kvalifiointi*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, viitattu 9.10.2016

Saaranen-Kauppinen Anita ja Puusniekka, Anna (2006); KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Teoriasidonnainen*, [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2\\_3\\_2\\_3.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html), viitattu 16.12.2017

Saari, Antti (2010); *Hallinnan tutkimusta suomeksi*, Kasvatus & Aika 4 (3), 97-113, <http://elektra.helsinki.fi/oa/1797-2299/4/3/hallinna.pdf>, viitattu 26.6.2017

Saraviita Ilkka 29.6.2015; Tieteen termipankki, *Oikeustiede: federatiiviset piirteet EU-rakenteessa/laajempi kuvaus*, [http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:federatiiviset\\_piirteet\\_EU-rakenteessa/laajempi\\_kuvaus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:federatiiviset_piirteet_EU-rakenteessa/laajempi_kuvaus), viitattu 30.5.2017

Saukkonen, Pasi (2007); *Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja*, <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>, viitattu 1.10.2015

Saukkonen, Pasi (2008); *Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja, Kansalaisjärjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet*, <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/kansalaisjarjestot/suomalainen-kansalaisjarjestotoiminta/>, viitattu 19.4.2017

Studentum (2017); Educations Media Group, *Diplomi-insinööri-diplomi-insinöörikoulutus, DI*, [https://www.studentum.fi/koulutushaku/diplomi\\_insinooeri\\_3\\_.html#moreAboutSearch](https://www.studentum.fi/koulutushaku/diplomi_insinooeri_3_.html#moreAboutSearch), viitattu 30.4.2017

Suomen Ekonomit (2017); *Tutkintonimikkeet*, <https://www.ekonomit.fi/tutkintonimikkeet>, viitattu 26.4.2017

Suomisanakirja (2017); *Ad hoc*, <http://www.suomisanakirja.fi/ad%20hoc>, viitattu 18.6.2017

Suomisanakirja (2017); *Kansankorkeakoulu*, <http://www.suomisanakirja.fi/kansankorkeakoulu>, viitattu 30.4.2017

Suomisanakirja (2017); *Kontekstuaalinen*, <http://www.suomisanakirja.fi/kontekstuaalinen>, viitattu 7.5.2017

Taloussanomat 30.6.2014; Outi Kokko, *Kun ministeri on kuutamolla, he käyttävät valtaa*, <http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2014/06/30/kun-ministeri-on-kuutamolla-he-kayttavat-valtaa/20148951/12>, viitattu 1.10.2015

Tampereen yliopisto (2003); KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Otos ja otantamenetelmät*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/otos/otantamenetelmat.html>, viitattu 16.12.2017)

Tampereen yliopisto (2004); KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Korrelaatio ja riippuvuusluvut*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/korrelaatio/korrelaatio.html>, viitattu 16.12.2017).

Tampereen yliopisto (2004); KvantiMOTV, Menetelmäopetuksen tietovaranto, *Ristiintaulukointi*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/ristiintaulukointi/ristiintaulukointi.html>, viitattu 14.12.2017

Tasavallan presidentin kanslia (2010); Suomen tasavallan presidentti, *Mauno Koivisto*, <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=166712>, viitattu 9.10.2016

Teknologian kehittämiskeskus (2017), Tekes; Etäopetus Multimediaverkoissa (ETÄKAMU) –tavoitetutkimushanke, Luku 1, <http://matwww.ee.tut.fi/kamu/loppuraportti/loppuraportti-13.html>, viitattu 9.5.2017

Temmes, Markku (2008); *Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta*, julkaisussa Saukkonen, Pasi (2008); Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja, <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>, viitattu 19.4.2017

Temmes, Markku (2009); *Kurkistus nurkan taakse – Suomen hallinnon kehitys vuoteen 2009 ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä*, julkaisussa Saukkonen, Pasi (2008); Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja, <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/temmes-hallinnon-muutos-vuoteen-2009/>, viitattu 19.4.2017

Tieteen termipankki 3.5.2015; *Ad hoc-argumentti*, [http://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:ad\\_hoc\\_argumentti](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:ad_hoc_argumentti), viitattu 18.6.2017

Tiili, Minna (2008); *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/21833/minister.pdf?sequence=2>, viitattu 21.2.2016

Tilastokeskus 22.3.2012; Aila Repo, *Väestö entistä koulutetumpaa – alueelliset erot edelleen suuria*, [http://www.stat.fi/tup/vl2010/art\\_2012-03-15\\_001.html](http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2012-03-15_001.html), viitattu 13.10.2015

Tilastokeskus 10.4.2015; Eduskuntavaalit 2015, Ehdokasasettelu, 1. *Ehdokkaiden taustanalyysi eduskuntavaaleissa 2015*, [http://www.stat.fi/til/evaa/2015/01/evaa\\_2015\\_01\\_2015-04-10\\_kat\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/evaa/2015/01/evaa_2015_01_2015-04-10_kat_001_fi.html), viitattu 13.10.2015

Tilastokeskus 10.5.2016; Suomen virallinen tilasto (SVT), *Yliopistokoulutus* [verkkójulkaisu]. ISSN=1799-0599, [http://www.stat.fi/til/yop/2015/yop\\_2015\\_2016-05-10\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/yop/2015/yop_2015_2016-05-10_tie_001_fi.html), viitattu 3.10.2016

Tilastokeskus (2017); Käsitteet, *Suhteellinen frekvenssi*, [http://www.stat.fi/meta/kas/suht\\_frekvenssi.html](http://www.stat.fi/meta/kas/suht_frekvenssi.html), viitattu 30.5.2017

Toivanen, Teuvo 14.11.2011; *Valta ja sen väärinkäyttö*, <http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjM5eS0ptvUAhXJDZoKHWdWAjwQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fvintti.yle.fi%2Fyle.fi%2Fopinportti%2Ffetalukio%2Fverkkooohjelmat%2Fyhteiskuntaoppi%2Fyhteiskuntaoppi.doc&usg=AFQjCNFUrLTB6-zyrSD-EITGTGiyH1i5mg>, viitattu 26.6.2017

Tontti, Jarkko (1998); *Tieto, valta ja kontrollipolitiikka – Michel Foucault'n ajatusten tarkastelua*, Rikostutkimus 1998, s. 1-10, <http://www.jarkkotontti.net/blog/esseita-ja-arvostelua/tieto-valta-ja-kontrollipolitiikka-michel-foucaultn-ajatusten-tarkastelua-rikostutkimus-1998>, viitattu 26.6.2017

Turun Sanomat 2.3.2012; Harri Raitis, *Politikointi ei riitä*, <http://www.ts.fi/mielipiteet/kolumnit/317592/Politikointi+ei+riita>, viitattu 20.11.2015

Tuura, Minna-Maria (2013); *Ministeriöiden hallinnonalojen tulevaisuuden suunnittelu NPM- ja post-NPM-ilmiöiden näkökulmasta. NPM- ja post-NPM-ilmiöiden esiintymisen ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmissa*,  
[https://helda.helsinki.fi/handle/10138/39899?\\_ga=1.26097405.1374851433.1453904107](https://helda.helsinki.fi/handle/10138/39899?_ga=1.26097405.1374851433.1453904107), viitattu 21.2.2016

Työ- ja elinkeinotoimisto (2017); Ammattinetti, TE-Palvelut, *Laborantti*,  
[http://www.ammattinetti.fi/ammattit/detail/40\\_ammatti](http://www.ammattinetti.fi/ammattit/detail/40_ammatti), viitattu 30.4.2017

Työ- ja elinkeinotoimisto (2017); Ammattinetti, TE-Palvelut, *Liikunnanopettaja*,  
[http://www.ammattinetti.fi/ammattit/detail/86\\_ammatti](http://www.ammattinetti.fi/ammattit/detail/86_ammatti), viitattu 30.4.2017

Valtari, Maarit (2006); *SPSS-Perusteet*, SPSS:n versio 14, Helsingin yliopisto, Valtio-tieteellinen tiedekunta, Tieto- ja viestintätekniikka,  
<http://www.helsinki.fi/~komulain/Tilastokirjat/04.%20Valtari-Spss-opas.pdf>, viitattu 29.4.2017

#### Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvosto; Hallitukset aikajärjestyksessä,  
<http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti-/r/v2>, viitattu 26.9.2015

Valtioneuvosto; Hallituksen tiedot ja kokoonpano,  
<http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti-/r/m1/53>, viitattu 9.10.2016

Valtioneuvosto; Suomen ministerit, <http://145.247.195.5/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/ohje/fi.jsp>, viitattu 29.9.2015 ja 20.6.2017

#### Valtiopäivät, hallituksen esitykset

Hallituksen esitys HE 1/1998 vp 60 § 1 momentti;  
<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+1/1998> ja  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_1+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf), viitattu 30.9.2015

Hallituksen esitys HE 60/2010 vp 295052; Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

Vihreä lanka 22.2.2010; Jarkko Tontti, *Ministerin pätevyydestä*,  
<http://www.vihrealanka.fi/blogit/ministerin-p%C3%A4tevyydest%C3%A4>, viitattu 26.9.2015

Väyrynen, Paavo (2014); *Henkilokuva*, <http://www.paavovayrynen.fi/henkilokuva/>, viitattu 9.10.2016

Yle uutiset 28.5.2015; Jarno Virtanen ja Terhi Uusivaara, *Tässä on Suomen uusi hallitus – joukossa muutama kokenut ja monta untuvikkoa*, [http://yle.fi/uutiset/tassa\\_on\\_suomen\\_uusi\\_hallitus\\_joukossa\\_muutama\\_kokenut\\_ja\\_monta\\_untuvikkoa/8026243](http://yle.fi/uutiset/tassa_on_suomen_uusi_hallitus_joukossa_muutama_kokenut_ja_monta_untuvikkoa/8026243), viitattu 27.9.2015

Yle uutiset 19.4.2017; Tuomo Björkstén, *Uudet Pisa-tulokset: Suomen tytöt maailman toiseksi parhaita, vaikka ei edes huvita*, <http://yle.fi/uutiset/3-9336636>, viitattu 22.4.2017